

上海城管执法



第3期
2018
总第10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
承办：上海市城市管理行政执法研究会

内部资料 免费交流 尊重版权 违者必究

浦东一景



封面摄影：许志刚

主办：上海市城市管理行政执法局

承办：上海市城市管理行政执法研究会

编委会

顾问：黄永平 恽奇伟

主任：徐志虎

编委会副主任：

严永康 姜宏琳 彭燕玲 徐存福 刘建平

编委会委员：

(以姓氏笔划为序)

于兆清 马辉力 王 跃 王汝伟

江 丹 伍德勇 陈 平 陈春英

张大棣 赵海田

编辑部

主 编：江 丹

副 主 编：陈春英 王汝伟

助理编辑：利益强

地 址：上海市铜仁路 331 号 1705 室

电 话：021-62473288x1718

投稿邮箱：shcgzf2018@163.com

设计制作：上海惠友文化传播有限公司

承 印：上海丽佳制版印刷有限公司

出版日期：2018 年 6 月 28 日

内部资料性出版物准印证号

沪 (K)0000801 号

卷首语：

卷首语

□ 本刊编辑部

工作指南 Gong Zhuo Zhi Nan

01 严格规范公正文明执法建设高素质专业化城管执法队伍

□ 徐志虎

03 市城管执法局召开依法拆违研讨会上海高院副院长等领导出席并指导

□ 市局政策法规处

04 执法全过程记录仪使用有待进一步规范

□ 刘冬梅

精细化管理 Jing Xi Hua Guan Li

06 深化建筑垃圾全过程管控

□ 毕 烨

08 做精做细执法记录仪全过程

□ 蔡 菁

10 浦东新区度假区城管中队努力推进“智慧城管”建设

□ 袁星超

大调研 Da Diao Yan

13 创新城管执法模式推动营商环境持续优化向实里走 □ 徐志虎

15 新媒体在基层城管执法中队日常工作中的应用情况调研

□ 市局办公室

进口博览会保障 Jin Kou Bo Lan Hui Bao Zhang

17 市城管执法局召开国际进口博览会城管执法保障工作推进会

□ 郭军武

18 闵行区城管执法局迎国际进口博览会全力推进整治工作

□ 汪 鑫 谢文磊

20 聚焦问题清单 狠抓落实整改长宁区城管执法局迎“进博会”执法整治纪实

□ 孙祯亮

理论研究 Li Lun Yan Jiu

22 法律思维的基本规则

□ 郑成良

24 黄浦江、苏州河岸线综合治理亟待立法

□ 汤啸天

Contents 目录



区局交流 Qu Ju Jiao Liu

- 28 面对基层村居反映：管理缺乏抓手，我们选择这样做 ☐ 陈 瑜
- 30 把握机遇攻坚克难全面提升违法建筑整治实效 ☐ 张圣烨
- 32 普陀区城管全力推进无违建居村（街镇）创建工作 ☐ 陈一飞

经验交流 Jing Yan Jiao Liu

- 34 思想上防松 行动上讲真 工作上肯钻莘庄镇城管创建“示范中队”掠影 ☐ 浦德泉
- 37 创建“示范中队”推进规范化建设——走进崇明区陈家镇城管执法中队 ☐ 石 宇

讨论与思考 Tao Lun Yu Si Kao

- 40 城管执法面临小区综合治理与绿地调整时该如何破题 ☐ 于雪定
- 42 探索大型活动保障模式对标国际一流管理水平 ☐ 涂 超 韩 鹏
- 45 对建筑渣土执法现状引发的思考 ☐ 何玉军 丁 煜

简讯 Jian Xun

- 47 上海市城市管理行政执法研究会召开第一届第三次会员大会 ☐ 苑宅香

城管文化 Cheng Guan Wen Hua

- 48 用青春和汗水夯实城管队伍之基 ☐ 石晓洁
- 49 行进青春正当时 ☐ 刘占秦
- 50 城管的梦 ☐ 顾 超

案卷实例 An Juan Shi Li

- 51 拆除存量成片违法建筑案—依法拆违还要兼顾当事人的实际困难（二等奖）
☐ 虹口区城管执法局
- 53 在运输过程中沿途丢弃工业固体废物案（三等奖）
☐ 金山区城管执法局

封底摄影：许志刚

注：本刊在编辑的过程中，引用了互联网上的一些资料，如有版权问题，请联系本刊编辑部。

—— 编者



“上海城管”微信公众号

卷首语

2018年2月住建部下发《关于严格规范城市管理执法行为严肃执法纪律的通知》。城市管理执法事关人民群众切身利益，事关城市健康有序运行，事关党和政府形象和公信力。一直以来，城管执法由于种种原因，存在执法不文明、不规范、选择性执法、倾向性执法、甚至是粗暴执法等问题，损害了城管执法队伍的形象。

“严格规范城市管理执法行为，严肃执法纪律”，这18个字，铿锵有力，掷地有声，应该成为我们每一位城市管理者的执法行为准则。因此，我们必须落实《住建部关于严格规范城市管理执法行为严肃执法纪律的通知》，积极探索城市管理的新思路、新举措、新办法，这对促进城市管理效率、提升政府效能和公信力有着重大的现实意义。

没有规矩不成方圆！规范执法行为是法治建设的题中要义，严肃执法纪律是提升服务能力和执法水平的前提条件。城市管理，“管”只是手段，根本目的是要让城市更有序、更宜居，让公众更踏实、更幸福。“严格规范城市管理执法行为，严肃执法纪律”，其核心是要牢固树立以人民为中心的发展思想，牢记全心全意为人民服务的宗旨，尊重执法对象，多沟通，善说服，慎处罚，坚决杜绝任性和违规执法，保障执法对象合法权益。

让我们时刻自省、自律、自重，严格遵循执法纪律自觉性，执法过程公正性，以崇法善治，忠诚为民，公正清廉，砥砺奋进的城管精神，践行不忘初心，牢记使命。

本刊编辑部





严格规范公正文明执法 建设高素质专业化城管执法队伍

□ 徐志虎

一、制定背景

为全面贯彻落实党的十九大报告中“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”和“建设高素质专业化干部队伍”的精神，2018年，住房城乡建设部印发了《关于严格规范城管执法行为严肃执法纪律的通知》（以下简称《通知》），要求各地城管执法部门认真开展“严格规范城管执法行为严肃执法纪律”的专项行动，以进一步加强城管执法队伍行为规范管理，严肃执法纪律，坚决杜绝简单粗暴任性执法、选择性执法等现象，有效解决乱执法、不执法问题，切实维护人民群众合法权益。

遵照党的十九大精神以及上海城市管理和城管执法精细化的工作要求，结合上海城管队伍作风纪律实际情况，我们制定印发了《关于开展“严格规范城市管理执法行为严肃执法纪律”专项活动的实施方案》。希望通过专项活动的开展，进一步增强每位城管执法人员宗旨意识、责任意识，

强化底线思维，不碰纪律红线，展现城管执法队伍新风貌。

二、主要思路

（一）以精细化管理为引领，推动队伍管理水平再上新台阶。牢牢把握城市管理和城管执法精细化要求这一工作主线，紧紧围绕严格规范公正文明执法目标，以“三全四化”着力点，将精细化管理的理念、手段、要求贯穿于队伍建设管理的各项工作中，覆盖到市、区、街镇三级城管队伍，在管理对象、管理内容、管理要求、管理时间上做到全覆盖、全过程、全天候，实现纵向到底，横向到边，不留空白和死角，真正将严格规范公正文明执法要求贯彻落实到位，为上海卓越全球城市建设发挥积极作用。

（二）聚焦问题，补短板，从严治队，严肃问责，确保队伍规范健康发展。坚持从严治队、严格执纪、严肃问责，聚焦队伍中存在的履职不全面、执行

不到位、服务意识不强等问题，坚持日常教育和监督检查、自律自纠与内部监督、社会监督结合，构建全方位多层次执法监督体系，对发现问题不回避、不姑息，严格过错责任追究，确保队伍严格履职、依法行政、规范执法。

(三) 以能力作风建设为重点，锻造政治过硬、本领高强新时代城管执法队伍。围绕“更有序、更安全、更干净”城市管理建设目标，对标卓越全球城市的城管执法工作需求，以能力建设和作风建设为重点，强化队伍思想政治和综合业务素质培养，全力建设一支“崇法善治、忠诚为民、公正清廉、砥砺奋进”新时代城管执法队伍，不忘初心、牢记使命，扎实履职、攻坚克难，努力创造无愧于新时代的城管执法工作业绩。

三、主要举措

(一) 开展主题教育，强化宗旨意识。紧紧围绕“不忘初心，牢记使命”这一主题，深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想和十九大精神，牢固树立“以人民为中心”的发展理念和“全心全意为人民服务”的宗旨。认真学习宪法和新出台的法律法规，学习上海城管执法精细化管理理念和制度规范，树立法定职责必须为、法无授权不可为思想，全面掌握精细化管理的目标和任务、措施，适应超特大城市精细化管理需求。

(二) 健全制度依据，推动制度落地。健全执法工作和执法规范制度体系，修订城管执法程序规定、城管执法信用信息管理规定、执法用语规范、城管执法监督办法、城管执法系统纪律处分规定、执法过错责任追究实施办法等制度。强化制度规范实施、落实的指导推进力度，落实实施的跟踪和评估机制，确保各项制度得到充分、有效的贯彻实施，保障队伍执法公平、行为规范、作风良好。

(三) 开展精准监督，塑造优

良作风。依托智慧城管信息系统，加强内部监督，落实执法案卷评查、专项执法检查、街面实效督察机制，实施突发重大事件逐级上报处置、违纪违法案件调查通报、重大事项报告和处置等制度，畅通群众监督渠道，主动接受外部监督，及时发现、查处、纠正队伍中各类不规范、不文明等现象，切实改变队伍工作作风。

(四) 强化能力建设，提升管理实效。切实增强城管执法精细化工作能力建设，树立系统治理、源头治理、综合治理的理念，坚持“721”工作，推动工作方式向源头防范治理转变，提升社会满意度和市民群众获得感、幸福感。有效加大执法应急处置能力建设，落实突发事件应急处置制度，建立城市管理执法风险评估机制，积极稳妥预防和化解各类风险，增强执法公信力。着力强化营商环境优化服务保障能力建设，理清执法事项和权力清单，深入推进“双随机一公开”制度，强化事中事后监管，推动与市信用信息服务平台对接，完善信用联合惩戒制度，提高城管执法权威性，为创造良好营商环境提供保障。

(作者：上海市城市管理行政执法局党组书记、局长)



市城管执法局召开依法拆违研讨会 上海高院副院长等领导出席并指导



上海市城市管理行政执法局日前举办“2018年城管执法系统第二次法治论坛”，论坛主题是拆违工作中的依法行政问题。市局局长徐志虎、副局长彭燕玲出席，各区局分管副局长及法制科科长参加。

论坛分上下午两场。上午邀请上海市高院行政庭陈振宇法官为大家解读行政诉讼法新司法解释对行政执法的影响与应对，并就当前城管执法部门在执法、复议和诉讼中遇到的困难展开现场讨论。上海市政府法制办执法监督处、行政复议处负责人出席并参与交流。

下午论坛以研讨会形式进行，上海市高院副院长张斌、行政庭庭长李健，市一中院、浦东新区法院行政庭负责人出席会议，并邀请上海交通大学凯原法学院教授、市人大法律委员会原主任委员沈国明，市人大常委会法制委员会专职副主任阎锐，市政府法制办副主任刘平，上海中夏旭

□ 市局政策法规处

波律师事务所主任张鹏峰等专家学者共同参与。

本次研讨设立了四个以拆违工作密切相关的讨论主题，分别是浦东法院行政庭审判团队负责人郭寒娟报告的《违法建筑适用立即代履行的相关法律问题》、市高院行政庭法官陈振宇报告的《村民委员会在拆违工作中的法律地位与责任》、一中院行政庭庭长周峰报告的《拆违程序的法定要件和实践中的缺失》以及市局政策法规处副处长陈春英报告的《拆违案件查处中违法当事人的主体认定》四个主题。四位报告人阐述观点，与会人员讨论交流，相关专家进行点评。

徐志虎指出，拆违工作成绩瞩目，但是过程中也存在一些问题。城管执法部门要切实提高法治能力，在法律框架内有效破解管理难题，多运用系统治理、综合惩戒等手段来达到效果。注重与司法部门共同探索合法性和有效性兼有的法治环境，共同维护法律尊严，维护政府公信力。

张斌指出，在城市快速发展中加强行政执法部门与司法部门的交流十分必要。他对研讨会的四个主题逐一回应，并请行政执法部门的同志们兼顾执法特征和法制理念，指导今后阶段的执法实践。

（作者单位：市城管执法局政策法规处）



执法全过程记录仪使用 有待进一步规范



□ 刘冬梅

为深入了解本市城管执法系统执法全过程记录制度贯彻落实情况，市城管执法局组织开展了专项检查。

一、基本情况

本次检查采取各单位自查与市局实地检查相结合的方式，4月底各区域城管执法局完成自查自评工作。5月2日—18日，市局对各区基层城管执法中队的执法全过程记录工作开展实地检查。共抽查了全市16个区的32个街镇城管中队（其中街道中队18个，乡镇中队14个），针对投诉举报处置、简易程序处罚、一般程序处罚、“双随机一公开”监管等四方面执法活动的全过程记录情况进行检查。

从检查情况来看，各区域城管执法局、基层中队对执法全过程记录工作的认识基本统一、装备基本到位、制度基本建立，执法全过程记录工作得到有序推进。总体上看，嘉定区嘉定镇街道中队、宝山区大场镇中队、奉贤区奉浦街道中队、虹口区凉城街道中队执法全过程记录工作较为规范。

（一）认识基本统一。各单位通过全面动员和专题培训，基本认识到执法全过程记录制度的实施，对规范和监督行政执法单位依法行政、促进严格规范公正文明执法具有重要意义，是对当事人合法权益的保护，也是对执法人员自身的一项保护。

（二）装备基本到位。各单位能按照《上海市城管执法系统执法全过程记录信息化装备技术参数与配置标准》的规定，配置单兵执法记录仪和队部数据管理终端等设备，执法记录仪人均配置率超过90%，数据管理终端平均配置率超过1台/中队，绝大部分装备都达到市局文件规定的技术参数要求。其中，嘉定区2个中队在执法记录仪人均配置率100%的基础上，给第三方辅助人员也配发了执法记录仪。但通过实地检查发现，半数以上中队对于市局执法装备库数据维护更新不及时。32个抽检中队在执法装备库内录入有执法记录仪890个、数据管理终端39台，实际配置执法记录仪1005个、数据管理终端42台。

（三）制度基本建立。各区域城管执法局按照《上海市城管执法全过程记录规定（试行）》的要求，细化制定执法全过程记录规范、记录设备使用管理、执法全过程记录监督考核等配套制度。徐汇区提出“执法记录仪上岗必带、执法执勤时必开、撤岗后执法数据必传、发现问题后必倒查”的“四必要求”；静安区将“独立建档、记录匹配度、内容完整性、设备情况”四方面纳入执法全过程记录考核；浦东新区细化了视音频资料分类整理、文件命名、保管期限等规定；杨浦区建立了执法全过程记录“四个工作机制”，即抽检督察机制、案件审核机制、月度通报机制和责任追究机制。

（四）记录基本实施。本次检查共涉及执法活动366件，其中投诉举报96件、简易程序处罚80件、一般程序处罚94件、双随机监管96件。除杨浦区五角场镇中队办理一般程序处罚案件时未进行执法全过程记录外，抽检中队基本均对直接接触行政相对人、可能引发双方争议和冲突的相关执法活动制作了视音频同步记录，执法活动

摄录比率超过 90%。

二、存在的主要问题

(一) 执法人员对执法全过程记录不完全适应。部分队员还不完全具备“摄像头下执法”的心理素质和业务素质,在执法过程中较为紧张,畏手畏脚,生怕出错,故对执法活动“不想录、不敢录、不会录”;部分队员对原有的工作方式存在惯性思维,执法记录仪使用过程中漏拍现象时有发生;少数队员认为当事人不配合执法全过程记录,会造成案件的搁置或流失,因而产生畏难甚至抵触情绪。

(二) 执法全过程记录不够完整、不够规范。一是记录环节不完整。大部分中队简易程序处罚的视音频同步记录不能做到“逢案必录”。有的基层中队注重现场检查、执法整治等环节的视音频记录,一般程序案件中询问调查、文书送达等环节的记录缺失。二是记录内容不完整、不规范。大部分队员执法过程中未能做到表明身份、出示证件、说明用意,有的告知当事人权利义务不到位,缺少教育整改等步骤,语言使用不够规范等。个别中队简易程序处罚、询问调查、文书送达的视音频记录不同步,仅有视频记录或音频记录。三是视音频同步记录拍摄质量不高。有的因执法记录仪佩戴、拍摄距离、拍摄角度不当等原因,导致当事人的体貌特征、言行举止以及现场情况等要素摄录不全、画面不清晰。四是视音频记录保存不符合要求。部分中队仅将执法记录仪中的信息上传至数据采集平台,未及时对视音频资料进行整理分类,导致相关执法活动的全过程记录信息查找困难。

(三) 装备配置水平参差不齐,操作培训不到位。一是装备采购数量方面,由于装备采购主体不一,浦东、杨浦、崇明各有 1 个中队未按要求配备数据管理终端;松江 2 个中队执法记录仪人均配置率 80% 左右,浦东 2 个中队执法记录仪人均配置率 70% 左右,相比全市平均 90% 的配置率落差较大。二是装备性能参数方面,抽检的 32 个中队装备采购时间从 2014 年至 2017 年不等,即使同一区局不同中队采购时间也不一样,造成装备性能参数不统一,虽然基本可以达到市局规定的基本技术参数指标,但在具体使用方式、操作便捷方面存在较大差

异。三是装备操作培训方面,鉴于装备采购主体存在区局和街镇两种模式,导致“重采购、轻培训”的现象较为突出,不少队员不熟悉执法记录仪和数据管理终端的各项功能。四是装备使用管理方面,由于各区局管理要求和使用规范不一致,导致不同装备在不同区局发挥的作用差异较大。

三、下一步工作要求

(一) 提高思想认识。执法全过程记录是实现城管执法精细化管理的重要体现,对加强行政执法监督,减少行政执法争议具有重要的意义。各区城管执法局要进一步提高思想认识,结合本次专项检查的结果,积极查找设备配置维护、执法全过程记录、信息整理保存等方面存在的问题,认真落实整改,不断提高城管执法的规范化、信息化、法治化水平。

(二) 加强业务培训。各区城管执法局要加大执法全过程记录工作的培训力度,做到全覆盖、全方位,让每个执法人员熟练掌握执法记录仪和数据采集终端的使用方法,使执法全过程记录实现“精心录、妥善管、有效存”的目标。

(三) 完善标准规范。针对检查中发现的视音频记录不规范问题,市局将研究制定执法全过程记录用语指引,为基层执法全过程记录工作的开展提供标准和规范。

(四) 强化指导监督。各区城管执法局要积极履行对街镇城管执法中队的指导、监督职责,把执法全过程记录工作作为执法监督的重要内容之一,定期开展专项检查,提高装备信息化应用水平。

(作者单位:上海市城市管理行政执法局)



深化建筑垃圾全过程管控

□ 毕 烨



为进一步深化建筑垃圾从源头到末端的全程管控，闵行区吴泾城管执法中队结合辖区实际，依据区《关于进一步加强建筑垃圾闭环管理的实施意见（试行）》要求，切实推行闭环管理模式，加大执法力度，提升管理水平，积极营造建筑垃圾规范处置的良好秩序。

健全制度 落实建筑垃圾处置规范化

健全事前申报备案制度。凡在吴泾镇辖区内产生建筑垃圾的单位和个人均应按照规定申报建筑垃圾处置计划，并办理相关登记手续。对土地平整、绿化景观改造施工等需要回填工程渣土的，必须事先向镇网格化中心备案登记，并做好相关管控措施。

规范收运处置。吴泾镇在全区范围有资质的清运企业内，择优确定清运企业作为授权清运单位，统一车辆颜色、标识、编队等明显特征，加装 GPS 装置，与网格化平台进行信息数据对接。在辖区范围内产生的建筑垃圾由授权清运单位统一收运至镇建筑垃圾临时中转分拣处置及消纳点进行处置消纳，其他未经批准的单位和个人不得擅自收运处置

建筑垃圾。

分类管控 形成多重闭环管理模式

为实现建筑垃圾从源头到末端的全程管控，吴泾镇依托街面市场化巡查队伍加强前端管理，把牢建筑垃圾的产生、运输、消纳三个环节，采取分类管控，形成了多重闭环管理模式。

一是形成小区内装潢垃圾的闭环管理，采取由产生建筑垃圾单位（小区）向网格化中心申报，在网格化中心审核后安排授权清运车辆到场装载并运往分拣点，期间市场化管理人员在小区出入口进行检查，对发现有不具备资质的车辆实施清运的立刻上报网格化中心，由城管执法中队到场查处，并在结案后及时报网格化中心进行销案。

二是形成街面商铺装潢垃圾的闭环管理，落实市场化管理人员街面前端发现职责，对装修的商铺告知相关事项及报建程序并上报网格化中心，由网格化中心派单至镇规建办核实，在完成报建后规建办上报网格化中心，商铺才可开始施工，同时，网格化中心将安排授权清运车辆到场装载建筑垃圾至



分拣点，期间市场化管理人员将加强巡查，对发现有不具备资质的车辆实施清运的立刻上报网格化中心，由城管执法中队到场查处，并在结案后及时报网格化中心进行销案。

三是形成建筑工地渣土车辆的闭环管理。落实市场化管理人员街面前端发现职责，对巡查发现的车辆及时上报网格化中心核实是否已经区绿容局批准，对发现未经批准的车辆，由城管执法中队到场查处，并上报区城管执法局纳入建筑垃圾闭环管理系统。

四是形成回填消纳点的闭环管理。由所需单位向网格化中心申报，网格化中心根据有关规定审核同意后抄告各管理单位，街面市场化管理人员加强监督，对发现违规偷倒的车辆立刻上报网格化中心，由城管执法中队到场查处，并在结案后及时报网格化中心进行销案。

注重实效 闭环管理成效显著

根据建筑垃圾闭环管理的一系列制度、措施，吴泾镇城管执法中队积极履职，落实长效管理。经过一段时间的实践，掌握了一些有效的做法和经验，例如：对于莲花南路一处新建高档服装服饰生产基地的工地大门外绿化带乱停车的问题，通过前端巡查发现，上报网格化中心，按照闭环管理要求派单协调，在各相关单位通力合作下，短短几小时内工地地方就通知车辆驶离，并通过加装隔离栏等措施使问题得以有效解决。

对于剑川路 100 弄门口街面店铺装潢的问题，

街面巡查人员发现后，运用闭环管理，网格化中心派单至规建办、城管执法中队现场检查，及时规范店铺装潢行为。

在曲吴路规划二路发生的乱倒建筑垃圾案件，某企业在地平整中未经申报，自行招揽了不具备资质的运输单位回填建筑垃圾，被街面巡查人员及时发现上报，城管执法人员立即响应，在倾倒过程中及时赶到现场，有效固定了现场证据，进行查处。

下一步，吴泾镇城管执法中队将加强法规宣传，督促辖区建设、施工、运输等单位自觉遵守规定，落实从建筑垃圾产生到运输到分拣消纳的全过程监管，及时上报查处案件，充分发挥执法和管理的联动作用，实现执法和管理的无缝衔接形成闭环，提升城市精细化管理水平。

（作者单位：闵行区城管执法局吴泾镇中队）



做精做细执法记录仪全过程



□ 蔡 菁

优化流程重实效。中队坚持“录、存、管、用”一体化建设，执法中坚持记录仪提前开启、全程记录，实现了过程留痕、有据可查。任务结束后，执法数据由专人采集管理，刻录存储，专门建档，永久保存。

证据完整强保障。全过程记录让执法人员戴上了“紧箍咒”，穿上了“紧身衣”，在监督执法者的同时，也完整记录了行政相对人的行为，形成

了对执法人员的保护。如，5月8日在开明路市容整治工作中，队员先对周边环境摄录，再全程记录执法过程，有效减少了执法争议。行政执法全过程记录工作的开展，有力地促进了中队执法水平的整体提升。

强化管理

打造有序市容

根据区局相关规定，中队辖区道路分为三类：一类街道严禁、二类街道严控、三类街道规范管理。针对一、二类道路，中队按照“抓早、抓小、抓苗头”的思路，加大巡查频次，做到发现一处、取缔一处，对易反弹点位不间断巡查，形成高压整治态势，今年以来，中队重拳打击占道设摊、跨门经营、违规广告设置、违法搭建、违规垃圾清运等违法行为，市容秩序明显改善；针对三类道路，中队强化宣传

为进一步提高执法队员的业务能力和操作水平，促进城管执法人员规范行政执法行为，开发区城管中队认真按照市局、区局有关规定和部署要求，着力推进城市管理精细化、标准化、法治化、多元化、智慧化建设，做精做细执法全过程，规范保障执法全纪录，在中队全面推广使用行政执法记录仪，实现城管执法全程留痕、可追溯，促进严格、规范、公正、文明执法，确保权力在阳光下运行，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益。

深入推进执法全程记录

形成“录、存、管、用”的开发区模式

软硬支撑强基础。中队共配备执法记录仪51台、移动硬盘7个、数据终端1台。实现两人以上执法内容全过程记录全覆盖。

引导，利用广告栏广而告之，街道LED显示屏循环播放，引导市民有序合法经营，确保成效。

突出“三化”建设

推动城管执法工作再上新台阶

标准化建设。根据《上海市城管行政执法行政处罚事项手册》，中队以占道设摊、跨门经营、户外广告、店招店牌、违法搭建、垃圾分类等业务内容为类别，就执法流程、行为规范、技术指标等明确细化，建立标准化的执法细则，推动中队执法标准化建设。

精细化管理。在执法工作中，中队深入推进“人定岗、岗定责、责任落实到人”的“菜单式”精细化管理，并进一步细化量化工作标准及流程，建立闭环管理链条。同时借助“松江城管执法APP”的“互联网+”和大数据分析平台，充分发挥全过程记录信息在网上办案、网上勤务、网上督察和网上考核等方面的作用，逐步实现信息化、数字化城市

管理工作，以达到实现发现问题快速、处置问题精准，处置标准严格，从而进一步提高中队城市管理效率和质量。

规范化执法。为深化全过程记录，中队积极争取资金，加大硬件投入，为所有队员配齐执法记录仪，并且按照中队分组配置各类执法装备，如照相机、摄像机、录音笔、便携式电脑、便携式打印机。同时，对内设置了具备视音频全覆盖功能的询问室、会议室，做到队员执法过程中全程可录音录像，全面满足了行政执法全过程记录工作的需要。

中队坚持把执法记录仪的使用培训工作作为实行全过程执法的根本保障来抓。通过多次集中授课、自主学习、交流讨论、现场操作、一对一指导等培训模式，针对不同岗位、不同年龄、不同学历层次需求，开展全过程执法记录仪使用、视音频电脑备份、数据上传终端等方面的培训，使所有队员成为“明白人”和“行家”。🔗

（作者单位：松江城管执法局开发区城管中队）





浦东新区度假区城管中队 努力推进“智慧城管”建设

□ 袁星超

上海国际旅游度假区自2016年6月正式开放运营以来，已累计接待游客超过3400万人次，实现连续700多天的安全平稳有序运行。城管度假区中队自2015年7月正式组建并进驻以来，在浦东新区城管执法局和度假区管委会的坚强领导下，度假区城管的综合管控工作和服务水平总体得到市、区各级领导、各运营主体及社会公众的普遍认可。

2018年是度假区“十三五规划”发展的关键年，度假区正围绕全面推进打响上海“四大品牌”和打造“三个首选地”目标，对标世界级综合度假胜地，持续努力落实各项重点工作。在这大背景下，度假区的城管执法工作被赋予了新使命。年初，区城管执法局局长徐惠丽来调研时提出：度假区中队要自我加压，认真做好特殊区域的“特”这篇文章，勇于探索，全力打造“景区城管执法标杆队伍”。

为此，中队严格按照市、区城管执法局及度假区管委会的指示精神，以“树景区城管执法标杆”为目标，继续深化开展“强、转、树”专项行动，以度假区“智慧城管”建设为突破口，进一步致力于度假区精细化景区城管执法工作机制的优化创

新，构建度假区共建共治共享的景区治理新格局，全面夯实度假区城管队伍建设基础工作，全面履行保障度假区高品质运营及游客愉悦体验的职责使命，彰显度假区城管队伍的新时代良好形象。

以开展智慧党建为引领

打造游客满意、作风顽强、素养专业的城管队伍

度假区中队是一支年轻的特殊区域城管队伍，队员们日复一日地在全世界游客的高度关注下承担着度假区24.7平方公里范围内的执法保障任务。如何使队伍在高压状态下始终保持工作热情，坚持工作标准，提升执法保障服务工作实效，这是我们急需解决的首要问题。

加强队伍政治建设，全面提高队员的政治站位。通过把党组织建到小队层面，将中队党组织建设和党员队伍建设前推至度假区执法一线；积极开展度假区城管线上、线下特色党建、联建工作，更好地发挥党组织在度假区城管执法保障工作中的战斗堡垒作用，全面激发广大党员在执法保障一线的先锋模范及示范带动作用。



强化队伍思想建设，提升队伍整体精气神。以开展常态化多层级的谈心谈话，参于度假区范围内的文化娱乐活动等形式，强化队员宗旨意识，提升队员使命感、荣誉感及责任感，使队员的日常行为习惯和价值取向充满正能量，展示良好的精神面貌。

加强队伍人才建设，推动度假区城管事业持续发展。一方面通过落实导师传帮带制度和执法技能交流机制，培养更多新时代城管队伍所需要的新型人才；另一方面加强干部队伍的教育、监督和考核，让真正想干事、会干事、肯干事的人有舞台、有作为、有前途，打造成为政治坚定、行动规范、清廉自律、敢于担当、勇于创新、锲而不舍的度假区城管中坚力量。

以推进“智慧城管”建设为突破口 进一步提升度假区管理精细化能级

围绕加强度假区城市管理精细化的总体要求，度假区中队在勤务模式优化、智慧型城管建设及管执联动工作等方面也做了深入的思考和谋划。

建立和完善度假区特色城管执法勤务模式。中队经过两年来的实践与完善，形成了一套包括违法行为整治、常态长效管控、突发事件处置、信访投诉处理、大型活动保障、部门联勤联动机制的内容的系统性勤务模式。在度假区街面市容顽症的精确管控、精准打击、游客服务、大客流管理方面真正实现了精细化、精深化管理的目标。

创新度假区城管“智慧”管理手段。充分运用现有物联网、云计算、大数据、智能感应等现代化信息技术，重点推进度假区城管“一中心五系统”建设三年行动计划，着力预防、管控、解决度假区城市管理领域中的各类顽症问题。

构建“一个中心”。对现有度假区应急指挥中心城管指挥平台及城管执法 APP 进行整合，强化平台功能设置，优化城管勤务指挥体系，加快智慧城管应用升级，确保度假区重点区域现场信息即时交换、服务即时跟进、问题即时解决。

建立度假区城管执法数据库系统。在此基础上充分运用智能执法设备对度假区内的违法兜售、黄

牛扰民、非法运营、跨门营业、户外广告等景区街面市容顽症进行智能化管控和治理。

建立度假区街面智慧管控系统。利用智能监控等先进系统及4G执法记录仪等街面实景影像系统，实现对街面状态的实时监控和实时感知，提升度假区街面市容环境问题的快速处置和应急反应能力。

建立度假区出租车场站“智能电子围栏”系统。依托大数据平台实时对进入场站的车辆进行高危车辆研判、筛选，并通过城管执法 APP 进行实时预警推送，实现对度假区出租车套牌、宰客、拒载等违法行为的智能化、精准化科学管控。

建立度假区人脸识别、区域客流热力感知预警等应用系统。在特定时间段内对数据库内的嫌疑人或重点人员进行精密布控、精确搜索、精准定位；实时智能感知并分析客流量，并适时向相关管理部门发出预警信息，实现度假区游园秩序的安全有序可控。

建立度假区围场河区域无人定时智能巡航模式。利用无人船的智能巡航功能，实现围场河区域定时、定点的无人巡航，取代现在“城管+安保”的人巡车巡模式，提升度假区城管对于围场河区域的智能化管控效率及水平。

共治共管，打响“度假区奇梦卫士”城管服务品牌。城管执法部门对于违法行为的整治和管理，其本质是对管理部门管理缺失的补位和托底。因此，要改变以往城管执法单干蛮干的简单粗暴做法，借势借力，将如何开展、做好日常执法管理工作放到社会治理的大环境和大格局中进行定位和思考。

践行度假区城管“721 工作法”。将度假区城



管 70% 的工作重心放在主动跨前、精准对接主入口、停车场、出租车场站及地铁 3 号口、围场河、奕欧莱等区域的运营主体，加强上述区域城管与运营主体间的沟通协调。将 20% 的工作重心放在加强和行业主管部门及管委会部门间的管执联动，共同创设度假区共治共管工作格局。

打造“服务型”度假区城管队伍。树立“游客为本、服务为先”的度假区城管服务理念，以“度假区奇梦卫士”为城管服务品牌，切实提高度假区城管为游客排忧解难的本领，在提升度假区城管自我价值、展现度假区城管良好形象的同时，更加直观地提升度假区游客的游园愉悦感。

以加强法治城管建设为根本 切实发挥依法行政示范标杆作用

依法行政是度假区城管安身立命的基础。要推动度假区城管执法保障工作水平更上一层楼，这就要求我们必须提高运用法治思维和法治方式提高队伍专业能力，提升一线执法效能，保障度假区街面整洁有序的综合能力。

全面提升巩固队员依法行政、依法治理的法治意识。通过严格执行市、区两级城管执法调查取证程序、案件信息公示公开、重大执法决定法制审核、

行政处罚自由裁量、暂扣物品保管处理等基本制度，在度假区全面推行城管执法全过程记录工作；定期开展专题法制培训，进一步强化度假区城管队员执法人员的法治意识、程序意识廉洁意识和宗旨意识，切实提高队伍整体依法治理度假区的法治素养。

创新灵活应用法律，助力日常执法办案有新突破。通过开展度假区城管执法专项课题研究，深入研究适用于度假区日常运营管理的法律法规，并不断创新应用于度假区城管执法办案过程中。

积极打造度假区城管法律专业素养人才库。在依托市级在线培训、区级全员培训的基础上，通过探索实践度假区城管法律专业培训和导师传承机制，不断挖掘和培养自己的法律人才队伍，让度假区的每一个城管都能够成为“驻队律师”。

面对“十三五”上海国际旅游度假区肩负的新时代任务，度假区中队将认真学习贯彻党的十九大精神，以“敢为人先、勇为人先”的精神状态、务实高效的工作作风，自觉担当起“全力保障度假区高品质运营及游客愉悦体验”的使命，以提升度假区景区管理精细化水平为工作主线，着力探索创新度假区城管执法工作理念、方式和机制，为示范引领景区城管执法发挥更大作用。

（作者单位：浦东新区城管执法局度假区中队）



创新城管执法模式 推动营商环境持续优化向实里走

□ 徐志虎



优化本市营商环境，是市委市政府重大决策。作为本市城市管理领域 420 多项执法事项的综合执法部门，市城管执法局从强化“执法保障”的职能出发，以大调研活动契机，实地走访、座谈讨论、专题研究，查找不足短板，探索措施路径，推动城管执法工作为营商环境保驾护航。

一、城管执法服务保障营商环境不断优化

营商环境主要包括法治、市场、政务和社会环境等方面。城管执法部门为营商环境持续优化，提供重要基础性条件、服务和执法保障。

（一）城管执法保障良好的生活、生产环境秩序，为打造良好营商环境提供重要基础性条件。随着城管执法事项从街面向住宅小区、经济园区拓展，营造良好的营商环境与城管执法工作的联系日益紧密。近年来，全市城管执法系统聚焦生态环境综合治理，围绕“美丽街区”和“美丽家园”建设，加大违法建筑、违法经营、破墙开店等违法行为专项执法力度，取得了明显成效。拆除的违规企业厂房、封堵的破墙开店、重建的承重墙，赢得的不仅是秩

序、公正，修补的更是心理上的安全、规范发展的信心。

（二）城管执法担当服务发展的“店小二”，为推动营商环境“放管服”改革提供重要服务支撑。作为末端执法部门之一，城管执法还强化对企业日常相关法制宣传，强化指导和服务，并通过管理与执法联动，及时向前端管理、审批部门反馈执法中发现的问题，帮助相关部门优化工作流程，弥补制度漏洞，推动政府简政放权和职能转变。自 2017

年开始，在沿街商户跨门经营、建筑垃圾违规运输等领域推行“双随机一公开”试点改革，对减少执法寻租、人情监管、选择性执法等问题发挥了一定的作用，较好的维护了公平竞争的市场环境秩序。

（三）城管执法严格规范执法，为优化营商环境提供重要法治保障。城管执法加大对违法市容环卫、城市规划、环境保护等规定企业进行行政处罚力度，是打造“优胜劣汰”、公平竞争规范市场秩序的重要保障，日益成为维护市场经济环境秩序的重要执法力量之一。开给违法企业的罚单，对守法合规企业是最大的鼓励与肯定，是最大的政策红包。例如，近年来，加大了应用信用信息进行联合惩戒力度，已有 38 家被录入征信平台的企业，在公开招投标、公司上市、享受税收优惠等方面受到了制约。

二、在服务营商环境优化方面仍然存在不少困难和短板

自市城管执法局单列以来，全市城管执法系统积极转变执法模式，大力提升城管执法实效，在推



动营商环境优化方面取得了明显成效，但在以下几个方面还需进一步努力：

（一）智慧城管执法建设还需进一步加快。应用互联网、大数据对城管执法环境进行分析、预判较少，在利用远程监控、认定、固定证据，开展“非接触性执法”，避免上门执法影响企业的正常经营等方面还需进一步探索。

（二）“双随机一公开”监督制度还需进一步完善。部分基层城管执法中队还不能做到全程留痕，未能发现有效问题，还停留在传统划片、定人监管检查模式，与“双随机一公开”制度施行初衷还有差距。管执信息互联共享不够，管执联动机制还需要进一步加强。

（三）信用联合惩戒机制还需进一步规范。城管执法信用信息管理制度还不健全，信息的归集、报送、撤回等流程还不够明确，失信程度分级标准还不统一。信用信息共享、联合惩戒机制还需要不断完善。

（四）社会力量作用发挥还需进一步增强。能有效发挥作用的社会组织较少，还未有效形成与管理、执法机关功能对接、能力互补的工作体制机制。在经济园区管理执法方面，缺少向企业自治组织、自治协会等宣传城管执法政策法规、加强指导服务的有效通道。

（一）以精细化为主线加强智慧城管建设，探索“非接触性执法”。以市委市政府建设“雪亮工程”和住建委市级网格平台改建为契机，加强与相关管理部门的沟通，促进与管理部门间数据的流转、交换、共享，强化管执联动、综合治理。利用互联网信息网络技术，积极探索研究“非接触性执法”模式，加强对企业、店铺等基础数据的全面、自动和精细化排摸，探索远程证据采集、固定和认定模式，同时加强对数据分析、预判，强化主动治理、系统治理，减少上门执法给企业正常经营带来的影响。

（二）全面推行“双随机一公开”，强化严格规范执法。进一步拓展“双随机一公开”适用事项范围，逐步过渡到涉及企业类市场主体事项的全领域。以提升执法实效为导向，加强对“双随机一公开”落实情况的监督检查，确保严格规范执法。确保对“双随机一公开”抽查做到全程留痕，实现责任可追溯。

（三）强化联合惩戒机制作用，助力信用社会建设。进一步扩大社会信用适用事项范围，提升城管执法震慑力。建立城管执法信用信息管理规定，健全失信程度分级标准，特别是违章建筑、违法户外广告、破坏承重墙、建筑渣土违法运输、生活垃圾分类等执法事项失信标准规范。进一步完善信用联合惩戒机制，积极营造“守信激励、失信惩戒”的良好氛围，使失信企业“一处被罚，时时受限、处处受掣”。加强与市公共信用信息服务中心的沟通和协调，实现城管执法信用信息适时对接、上传、查询和共享。

（四）加强服务指导，强化共建共治共享。建立鼓励社会自治组织参与城管执法机制，拓展参与途径，夯实城管执法社会、群众基础。完善公众对城管执法工作评价制度，构建开放的评价机制。探索城管执法进经济园区新模式，强化指导和服务，主动参与园区企业协会、商会等组织，营造护商安商的良好社会氛围。在具备条件的街区建立“路管会”自律组织，形成“路管会”、市场化公司、网格员、路段长、总路段长多级治理机制，形成“自治+共治”格局；发动居委会、物业企业等力量，推动弄管会、睦邻理事会等社会组织共建共享共治。

三、创新城管执法模式加快推动营商环境优化的思路

（作者：上海市城市管理行政执法局党组书记、局长）

新媒体在基层城管执法中队 日常工作中的应用情况调研

□ 上海市城市管行政执法局办公室

近年来，微信等新媒体快速崛起，对社会大众生活产生了巨大影响，对政府机关内部信息共享和传递，以及政府部门与市民之间的沟通模式也产生了较大影响。我局深入基层中队，通过问卷调查、蹲点调研和走访座谈等方式，就微信公众号在基层中队日常工作中的应用情况进行了研究。

一、基本情况

本次调研通过“问卷星”设计并回收 1448 份问卷。另外，我局还分别选取了尚未开设微信公众号的浦东新区世博中队和已经运行半年多的闵行区梅陇镇中队，进行了蹲点调研。同时对部分基层中队和微信运营公司进行了走访座谈。

（一）一线队员应用新媒体了解城管执法动态信息情况

1. 一线队员关注“上海城管”的情况。74% 参与调查的一线队员表示已经关注了“上海城管”，未关注过的占比 23%，取消关注占比 3%。根据办公室掌握的“上海城管”后台数据显示，目前该微信账号关注人数 7367 人次。关注“上海城管”的一线队员对“上海城管”的及时更新相对比较满意，形式活泼和内容新颖方面也基本认可，互动性方面则觉得还有上升空间。26% 的未关注和取消关注的一线队员中有 40% 感觉工作之外的时间不想要再看与工作有关的内容，其他的理由分别是缺少互动的途径（17%），内容较为枯燥无阅读兴趣（15%），内容和自身关系不大（15%）等。

2. 一线队员关注所在区局微信公众号的情况。63% 的一线队员都已经关注了区局微信公众号，8.7% 的一线队员所在区局没有设立微信公众号，24% 一线队员未关注区局微信公众号，4% 的队员取消关注了区局微信公众号。不关注的主要理由集中



在三个方面：一是对发生在身边的事情比较了解；二是工作之余不想关心；三是更新频率比较低。

3. 一线队员关注所在中队微信公众号的情况。28% 的一线队员所在中队创设了微信公众号，且关注了自身中队微信公众号。8% 左右的一线队员所在中队虽然有微信号但是并没有关注，不关注的原因：其中 4 成队员认为都是发生在身边的事情，没必要通过微信了解；3 成队员并不想在工作之余的时间关心工作上的事情；近 3 成队员觉得中队微信更新频率偏低，收获不大。

（二）基层中队利用新媒体进行社会宣传的情况

根据问卷调查的反馈线索，我们通过微信软件关注了能搜索到的全市 42 个中队的微信公众号。经过统计有微信公众账号的 42 个基层中队 2018 年 4 月内容发布量平均为 3.1 篇，距离统计日 10 天前的最近内容的平均阅读人次为 84 人次。从内容上分析，基层中队的微信公众号大多是对近期开展执法活动的简单介绍，公文风格为主，配以 3 张左右的照片用以说明。从转发微信公众号内容情况来看，51% 的队员倾向在亲戚、朋友中分享微信公众号的内容，38% 的队员向所在社区的居委书记或者居民分享，20% 的一线队员从来没有转发过微信公众号

内容。

综合调研情况，我们认为，新媒体丰富了一线队员了解城管执法动态信息的途径，拓宽了一线队员的视野；增加了基层中队开展社会宣传的方式，提升了城管执法人员形象塑造的效果。同时，基层中队已经开始重视利用新媒体进行社会宣传，并且通过所在中队一线队员的个人分享行为，产生了一定的社会效果。

二、发现的问题

虽然新媒体在基层中队管理、宣传、服务等工作中起到了一定效果，但目前还存在不少问题：一是一线队员对微信公众号内容阅读深度不理想。从调研数据看，至少一半以上的一线队员对市、区城管微信公众号的阅读深度不够。二是微信公众号发布内容吸引力相对缺乏。大部分区局的微信公众号主要内容来源于辖区基层中队的执法工作信息，缺乏专题策划和后期处理，可读性不强。三是基层中队开设微信公众号进行社会宣传存在顾虑，不少中队认为成本较高，风险较大。四是基层中队运营微信公众号存在运营主体不规范、文章发布量越来越少等问题。

三、工作启示

（一）积极鼓励基层中队利用新媒体探索新的社会宣传方式

基层中队是城管执法工作的具体承担者，政策的宣传者，在新媒体宣传方面具有积累生动的案例故事的优势，通过经常与执法对象、与所在区域市民的互动交流，了解所辖区域特点和市民的需求，在进行城管执法社会宣传时具有先天的优势。我局将积极鼓励有条件的基层中队在这方面进行探索，结合“7.15 公众开放日”活动、“社区工作室”建设等活动推广和宣传基层中队的微信号，密切与市民的联系。在年度考核中将微信公众号的运营情况列入附加分中进行评定，综合文章总数、总阅读量、点赞量等因素进行考核，并定期通报表扬。

（二）加大新媒体应用培训力度

根据目前关注的微信公众号的粉丝量分析，基层中队的微信公众号粉丝大多集中在中队自身队员，以及周边的亲朋好友，与社区居民之间的互动不多。大部分的中队微信内容主要集中在工作动态方面，是日常简讯的另一种表达途径，与队员已知信息没有产生错位，因此阅读量并不高。我局将邀请新媒体工作者进行专题培训，培养复合型人才，提高基层中队应用新媒体进行社会宣传的效果。

（三）进一步优化“上海城管”微信公众号

综合调研情况，我们认为目前首要任务是，充分利用市局信息掌握的全面性、政策解释的权威性、队员受众的广泛性等特点，将“上海城管”微信公众号打造成为系统内部管理、宣传、服务的有效平台。因此“上海城管”发展的第一阶段要吸引更多的执法人员关注和喜爱，第二阶段以此为基础逐步实现从点到面的新媒体宣传模式，向社会公众展示城管执法良好形象。

一是提升一线队员对岗位本身热爱。从不关注或者取消关注微信公众号的原因分析，主要集中在工作之余不想关注执法的微信，说明我们一部分一线队员满足于完成自身本职工作，对行业发展的动态信息需求不强，需要通过系统文化建设、道德建设以及日常培训等途径，提高他们对工作的自豪感和荣誉感。

二是探索更多直接服务基层的功能。根据问卷调查，目前基层最为需要的是提供面向一线队员的政策咨询解答，其次是近期出台文件的搜索功能。

“上海城管”微信公众号在保持日常工作动态特色的基础上，设计政策咨询、文件查询等直接服务基层的功能，提升服务基层水平。

三是增加与一线队员互动的渠道。从问卷调查结果来看，一线队员对于更多展示日常生活故事，和市局领导、处室直接对话的热情是比较积极的，

“上海城管”微信公众号将设置基层一线队员与市局领导、处室直接对话的栏目，并开展一线队员在微信上自我展示的活动。

市城管执法局召开国际进口博览会 城管执法保障工作推进会

□ 郭军武



6月6日下午，市城管执法局局长徐志虎带队赴虹桥商务区调研进口博览会城管执法保障工作情况，市城管执法局副局长严永康，执法协调处、市局执法总队主要负责人，青浦、闵行、长宁、嘉定区局及机场综合监察支队主要负责人参加了调研和现场工作推进会。

徐志虎实地视察了进口博览会重点保障区域街面环境、摊亭棚、违法户外广告等执法整治情况，分别听取了进口博览会城管执法保障工作组、青浦、闵行、长宁、嘉定区局和机场综合监察支队、市局执法总队关于进口博览会执法整治工作的情况汇报。

徐志虎对相关区局、市局执法总队及市局进口博览会执法保障组开展的前期工作给予充分肯定。对于下一步工作，他提出四点要求：

要进一步增强责任感和紧迫感。进口博览会是重要的外交盛会，是检验城管执法战斗力、创造力，

体现城管执法新形象的一次重要契机，时间紧迫，责任重大，全市城管执法系统要高度重视，主动作为，确保各项城管执法任务圆满完成。

要进一步推动整治清单落实。将整治工作任务清单化、项目化，强化责任担当，调配精干力量支援，确保重点区域各专项执法任务顺利完成。

要进一步强化督察督办。聚焦重点区域、重点点位，加大对自身发现的问题、市民投诉的问题、媒体反映的问题的督察督办力度，确保各类问题及时有效解决。

要进一步深化协作协同。坚持整体推进，跨前一步，在纵向上加强市、区、街镇三级城管执法沟通协调，形成执法合力，同时横向上加强与相关管理职能部门、街镇的配合，持续开展各类集中整治、联合整治行动。

（作者单位：上海市城市管理行政执法局办公室）

闵行区城管执法局迎国际进口博览会 全力推进整治工作



□ 汪 鑫 谢文磊

部份承重结构已损坏，堆放着液化气钢瓶等危险物品、私拉电线现象严重、人货混居，存在重大安全隐患。通过细致沟通、缜密部署，新虹中队联合了街道拆违办对该处 600 平方方的违建进行了统一拆除，彻底消除这一重大安全隐患。

整治行动期间，“进博会”城管执法保障指挥部相关领导赴现场对拆除工作进行了视察和指导，并现场听取了新虹中队关于在“进博会”执法保障工作中的情况汇报，提出了“进行大排查、大摸底、大落实，要深化认识，压实责任，确保整治工作落实落细”的工作要求。

针对此次拆除行动，上视新闻频道还进行了现场报道。这次的拆违整治工作，清除的是存量违建这个“顽疾”，展现的是城管执法中队全面环境治理的决心，更为“进博会”的召开夯实了基础。

力同心迎机遇，凝心聚力展担当。“进博会”的隆重召开，既是新机遇，更是新使命。在下阶段工作中，新虹中队将坚持工作向精细化管理聚焦、力量向持续攻坚集中，努力在环境整治主战场展现担当和作为。

迎“进博会”新机遇 展“新虹人”新担当

为贯彻落实市局关于“进博会”综合治理的工作要求，闵行区新虹街道城管执法中队针对“进博会”保障区域内的问题点位，进行了深排查、再梳理，并以此为契机，拉开了全区域新一轮环境综合大整治的序幕。

整治行动中，新虹中队认真贯彻新虹街道“凝心聚力、提高站位、合力推进、全面落实”的总体要求，持续聚焦重点区，赓续探入“深水区”，将安全防控、深化治理，形成了治旧控新一起抓、拆违控违齐推进的新局面。

近日，新虹中队排查至沪青平公路 280 号时，发现该处存在一处地理位置隐蔽的存量违法建筑。经调查发现，该处违建为某航空公司的员工宿舍，分割为 25 个独立房间，总违建面积为 600 多平方米，

重点区域速整治 再现美丽“天际线”

中国国际进口博览会开幕在即，闵行区华漕镇城管执法中队将周边区域纳入重点管控范围，制定科学合理的执法勤务保障方案，加强巡查执法，坚持边排查、边整治，旨在进一步明确和落实工作职责，提高城管执法能力。截至 4 月底，已经完成了 8 处重点点位，13 块违规户外广告的拆除工作。

合理规划 确保进博会顺利举办。以 2018 年中国国际进口博览会景观保障工作为契机，华漕中

队全面开展闵行区违法户外广告设施的专项整治行动，补齐城市管理短板，美化城市市容景观，提升城市环境品质，逐步实现华漕镇户外广告设置布局合理、规范有序、视觉通畅、和谐统一的目标。

多措并举 推动拆除工作顺利开展。华漕中队通过对管辖区域内的重点管控范围进行排摸，同时对八处重点点位，13块违规户外广告进行了专项整治。为了这一系列行动，城管队员做了精细的准备工作，与每处违规户外广告责任人开展宣传教育，让对方意识到问题的严重性，最后违规户外广告责任人选择助拆，给随后的拆除工作顺利进行打下了坚实的基础。

加大宣传 营造共建共管和谐氛围。从被动应对向主动管理转变，华漕中队要求一线执法人员实地走访，积极宣传户外广告的相关政策和法律法规，将相关文件精神落实到具体的执法行动中。同时，

中队多次约谈商家，听取他们对户外广告管理的建议和需求，建立了良好的沟通对话机制。

规范执法 树立城管队员良好形象。执法行动期间，每位执法人员仪容严整、举止端正，保持良好形象，切实做到依法行政、文明执法。每位执法人员热情主动接受咨询，提供力所能及的帮助与服务，打造为民服务城管新形象，主动配合相关部门，加强管理，努力实现执法效果与社会效益的统一。

随着中国国际进口博览会倒计时的临近，闵行城管将举全区之力做好市容环境保障工作，推进市容环境全要素精细化管理，补齐短板，打造精致品质，不断提升市民的获得感和满意度，以高质量的市容环境水平迎接进口博览会的顺利举办。

（作者单位：闵行区域城管执法局）





聚焦问题清单 狠抓落实整改 长宁区城管执法局迎“进博会” 执法整治纪实

□ 孙祯亮

举办中国国际进口博览会，是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策，是上海必须完成好的重大政治任务。为切实做好首届进口博览会执法保障工作，结合4月28日徐志虎局长在座谈会上提出的工作要求，长宁城管执法局进一步聚焦重点，加紧部署，围绕问题清单，狠抓整改落实，有序推进进口博览会的各项相关保障工作。

对照问题清单 做到即知即改

长宁城管执法局对照市城管执法局、区市政市容联席办下发的8轮“进博会”市容环境问题清单，咬定青山不放松，就清单反映的市容环境问题，由局领导带队，业务科室和相关中队对照清单列表，逐一对现场进行踏勘，反复对点位进行核查，抓紧落实整改。其中，已核定梳理6轮清单涉及城管执法部门问题146个，涉及违法户外广告、违规店招店牌、违法搭建、占道堆物等问题，目前落实整改111个，整改率76.6%，剩余问题力争在7月底前全部落实整改；后续2轮清单尚在核定中。

结合各个节点，长宁在全区面上组织开展“迎

进博会、迎春节”、“迎进博会、决战200天”、“迎进博会、决战150天”等市容专项整治行动；开展常态化市容环境执法整治，每周定时报送进口博览会整治及执法数据，掌握动态情况。截至目前，为开展进口博览会执法保障及专项整治，长宁城管执法局共出动执法人员数17665（人次），巡查道路数16946（条次），开展行政检查数2494（次），开展执法整治行动数632（次），教育劝阻相对人2865（人次），取缔夜排档、盒饭摊、早点摊等乱设摊数215（处），取缔跨门经营数791（起），拆除户外广告数211（块），查处非法小广告案件数178（件），清理非机动车数量4499（辆），查处非法道路指示牌数54（个），查处案件总数729（件），处罚总金额150700（元）。

聚焦重点区域 果断快速响应

“风飞雷厉起云头”，在推进“进博会”执法保障工作中，长宁城管执法局重点聚焦两块区域，一是核心保障区周边，二是延安西路沿线，对于两块区域中发现的问题，坚持响应迅速、处置果断。

5月以来,对问题清单中反映核心保障区周边沪青平公路58号有一处违法搭建,长宁城管执法局对此高度重视,多次上门开展调查取证,以保障“进博会”召开为引导,做通当事人的思想工作,采取“五违四必”快速拆除流程,在较短时间内拆除了此处300多平方米的违建。

对问题清单反映的沪青平公路38号、39号、58号3处酒店(和颐酒店、莫泰酒店、汉庭酒店)存在违法屋顶店招和墙面广告等情况,长宁城管执法局第一时间核实情况,采取“拆设结合”、“管服结合”、“软硬结合”的方式引导酒店方配合整治:“拆设结合”,就是首先明确违法广告、店招店牌必须及时拆除,同时酒店方可以按照法规规定,重新在合法、合规的位置设置店牌、店招;“管服结合”,就是在具体整改过程中,坚持执法管理与服务理念相结合,不仅要第一时间拆除违法店招、广告,也要充分考虑酒店的 actual 经营利益,指导酒店前往区管理部门进行备案登记,依法依规重新申请店牌店招设置位置;“软硬结合”,就是在约谈过程中,主要采取宣传引导的方式,同时也告诫其若不配合整改,将采取进一步的强制措施和行政处罚,从而换取酒店方面的全力配合,目前这三家酒店均表态将于6月下旬自行完成整改。

此外,清单中涉及延安高架沿线两侧的问题有42个,长宁城管执法局主要采取属地管理的方式,

将涉及问题全部下发街镇中队,结合“进博会”执法整治,落实问题整改。目前,已落实整改8个问题,整改率19%。

健全工作机制 抓整改重落实

在推进“进博会”执法整治过程中,长宁城管执法局进一步建立健全工作机制。

一是定期研商机制。对于面上难以解决的市容顽症,坚持问题导向,局层面利用“周一例会”,由主要领导牵头研商、讨论工作推进情况,协调问题解决方案;同时,局业务科室与中队每半月定期召开一次专题研商会,研究处置难点。

二是清单查核机制。进一步健全“销项式”核查整改机制,凡接收到的“进博会”市容保障巡查问题清单,局业务科室抓紧进行筛选,对涉及城管条线的问题,第一时间组织人员现场踏勘,核实问题,全面建立“一点一档”,明确职责,落实责任,抓好整改。

三是跟进督导机制。对于问题清单销项工作,局监督科、协调科不定期对问题整改进度和情况进行抽查,并将整改落实情况在局层面进行通报,局主要领导、分管领导、联络员始终保持对重点、难点问题的关注和督导。

(作者单位:长宁区域管执法局协调科)



编者按：

近日，市城管执法局邀请了原上海交通大学副校长郑成良教授对本市城管执法系统法制干部进行培训，主题为法律思维的基本规则。法律思维与政治思维、经济思维、道德思维一样，都是公共决策中的典型思维方式。所谓法律思维，就是按照法律的逻辑来观察、分析、解决社会问题的一种思维方式。一个人选择用法律来思维，他就会把合法性作为第一位的考虑因素，把其他作为第二位的考虑因素。本期摘编了郑成良教授的演讲，希望能为城管执法工作提供一定的参考。

法律思维的基本规则

□ 郑成良

美国法学院对学生的要求就是要学会像法官、律师去思考，这就是法律思维。我们既要学习法律的知识点，更需要有法律思维，这样才能很好的运用。

一、什么是法律思维

法律思维是在决策过程中按照法律的逻辑，来观察、思考、解决社会问题的一种思考模式。法律思维总是和决策相联系的，只有在决策过程中，才涉及到法律思维。在解决涉法的社会问题时，需要有法律思维。在公共决策的过程中，理论上有无数种思维方式，最典型的公共决策的思考模式有四种：政治思维、经济思维、道德思维和法律思维。

政治思维最大的特点是强调政治上的利弊权衡，作为决策的基本因素。胡启立在 80 年代末期一次和学者座谈时曾说过：“学者考虑的是是非，政治家考虑的是利弊”。学者的思维方式，以理论上的是非作为考虑最重要的因素。如果不是这样考虑问题，就不是学者。政治家考虑的是利弊，理论上对的，不一定就是要做的；理论上错的，不见得就要停止。政治家要负实际的政治责任，理论上正确的，但要以条件是否具备，时机是否成熟为决策依据。

我国建设法治国家，要逐渐地学会法律思维。无论哪个层级的领导干部都应当熟悉法律思维，法制工作者要精通法律思维，其他工作人员要大致了解法律思维的基本规则，只有这样才能建设法治国

家、依法治国。如果连依法思考都不会，何谈依法行动。给法律思维下个最简单的定义就是合法性思维，把合法性作为思考的出发点。在合法性允许的范围内，去追求最佳的政治、经济、道德效果。

二、法律思维的基本规则

第一条规则：以权利义务分析为思考问题的基本逻辑线索。这是法律思维中最重要的规则。权利义务分析的能力是法律工作者最基本的能力。法律问题说到底就是权利义务问题。法律责任就是权利义务衍生出来的。法律的价值在于保证公民的平等权利，就需要规定义务，义务是为了保护权利而存在的，责任因义务而设定。法律的基本矛盾就是权利义务，法律的逻辑就是权利义务关系。我们可以从权利义务分析的过程中存在哪些现象来思考。合法性思考就是通过权利义务的分析对各种行为、利益、请求、期待做出合法性评价。在权利义务分析时有一些思维陷阱必须避开，否则容易缺乏合法性，就是按照法律的逻辑推导不出来。

在法律思维中，有四个最常见的陷阱：一是逻辑混淆的陷阱。即把法律之外的逻辑与法律上的逻辑混为一谈。把法律之外的权利义务混同于法律上的权利义务。具体一点说，在中国社会中，更容易表现为把道德上的权利义务和法律上的权利义务混为一谈。在现阶段，我国处于社会转型期，在这一时期道德情怀更为强烈，很容易从道德角度评价问题，去推理问题。法治意味着任何人都不被强迫去



做法律没有要求去做的事。我们要讲道德，但有限制，过分就不好，有限就是在合法性范围内讲道德。二是逻辑错位的陷阱。法律的逻辑不是单线条的，如果忽视了法律逻辑多线条的事实，将此线条的法律逻辑运用于其他法律逻辑，此为逻辑错位。例如，以当事人应当承担的行政责任，作为其承担民事责任的理由，就存在逻辑错位。当事人承担的责任应当与其行为所违反的责任相匹配。三是逻辑线索中断的陷阱。法律思维的路线就是权利义务。分析法律关系时，一旦发现权利义务不清晰，则需要重新建立思维的线索，不能继续推理，否则推理的合法性则成为问题。在分析案件时，一定要将相关的权利义务关系分析清楚，有哪些权利义务、其各自的性质是什么等。四是逻辑理由偏颇的陷阱。即决策人在分析处理法律问题时，主观上不想偏颇，但客观上只分析对一方有利的理由。出现这种情况，有两方面原因：一是在遗漏某项相关权利义务的情况下，过早进行法律推理；二是错误判断了权利义务所占的权重，将权重小的权利义务作为权重大的权利义务来分析。

第二条规则：以合法性优先为常规，以客观性优先为例外。处理问题最理想的状态是处理结果既合法又客观。但事实是，很难在所有个案做到这一点，因为合法性与客观性发生矛盾是必然的，不发生矛盾是偶然的。这时，从法律思维角度考虑，合法性为第一位的。

第三条规则：以程序公正优先为常规，以实体公正优先为例外。换句话说，程序法的标准和要求与实体法的标准和要求发生矛盾，那怎么办？这时候按照法律思维就是程序公正优先于实体公正，宁肯实体上不公正也不能让程序上不公正。实体公正优先是人治主义的特征，法治强调程序公正优先。实体公正优先与程序公正优先并没有并重的可能，要选择法治，则必须强调程序公正优先。处理事件应当以程序公正优先占多数，实体公正优先占少数。

第四条规则：以形式合理优先为常规，以实质合理优先为例外。虽然这不太符合常识，但必须掌握。形式合理性与实质合理性的概念只能意会，没

法下定义。韦伯曾解释，形式合理性的特点是可以计量的合理性，其最典型的代表是数学和几何学，可以精确计算和推理。实质合理性则是靠道德直觉来判断的合理性。形式合理性其实就是合法理，能逻辑推导出来。实质合理就是合常理，很多不能推导，只能靠直觉。在司法、行政执法领域合法理应当优先于合常理。在立法领域则相反，首先应当制定一个正义的法律，把群众的常理转化为可以计量的法理，到了司法、行政执法领域只能严格适用法理。

第五条规则：以普遍正义优先为常规，以个案正义优先为例外。普遍正义就是按照共同的标准来判别是非的正义。个案正义则是具体问题、具体分析，充分考虑个案的特殊性。普遍正义与个案正义都是好东西，我们要尽可能实现两者的统一。但是在无法兼顾的情况下，多数情况应当牺牲个案，这才是法治，才能让社会更有信心，相信法律机关处理问题是有章法的。如果什么事都特事特办，就不会有法治的信心。

第六条规则：理由优先于结论。法律思维是最讲道理的思维，因此法律思维的核心不是结论，其实是找理由。法律思维要有自我反思的能力，能对思考进行怀疑性思考，随时准备放弃自己的观点。哪个理由最能站得住脚，最能说服那些善良守法的人，我们法律人就应当选择这样的理由，而不论其能得出什么结论。不能是当事人思维模式，先有自己的结论，再去找理由。

这六条规则，第一条规则最重要，是总括性的，是思想路线，其他规则是对某一方面的阐述。当然，最后我想再次强调我的观点不一定成熟，同时即使是正确的观点也不意味着它在任何情况下都可以不折不扣的遵循。这些规则在理念上即便都是对的，在实践中也不是马上就能操作的。法制工作者的责任在于，不断地创造条件，寻找时机，推动社会逐步实现法治。🌱

（作者：上海交通大学原副校长）

黄浦江、苏州河岸线 综合治理亟待立法

□ 汤啸天



截至 2017 年底，上海黄浦江 45 公里岸线公共空间已经全线贯通开放。“推进苏州河两岸污染治理、防汛墙改造和公共空间贯通”也已写进 2018 年市政府工作报告。不久，苏州河两岸岸线也将贯通（为了便于表述以下统称“岸线贯通管理”）。我赞同市政府制定的“先贯通再提升”原则，同时认为，黄浦江、苏州河岸线公共空间贯通不易，贯通后的精细化管理更难。岸线定位于高品质的生活、闲暇、娱乐、交流空间，所展示的一定是多元文化，所需要的一定是精细化管理。目前，城管部门已经在岸线管理中遇到了执法依据不足等问题，亟待加快地方立法进程。

一、充分认识岸线公共空间管理的复杂性

岸线公共空间贯通的侧重点在硬件建设，基本上是政府下决心就能够完成的。岸线公共空间贯通开放以后的日常管理却是一个“花钱买不来”的软

件建设难题。上海理应将黄浦江、苏州河岸线打造成“世界一流的卓越水岸”，以满足人民美好生活的需要。尽管岸线贯通后硬件建设还需要进一步优化，但提升岸线公共空间的功能品质，难点已经不是“造好”而是“管好”。岸线贯通管理必须采取全方位的综合治理，当下亟待解决的难题是有法可依。第一，黄浦江岸线目前已经贯通，苏州河岸线也正

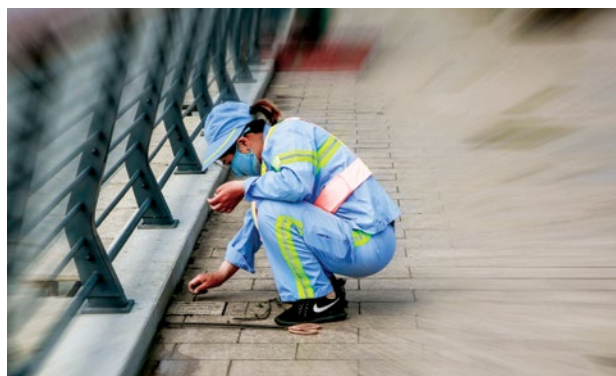
在实现贯通的过程中，急切需要培育文明的游览活动习惯。如果初期的综合治理措施松懈乏力，等人们形成习惯之后再扭转，不仅要耗费巨大成本，也会引起公众不满。第二，岸线公共空间既不是传统意义上的公园，也不同于城市中心广场或商业地带。就未来发展而言，岸线一定会集聚越来越多的文化体育休闲设施，凝聚越来越高的人气。第三，岸线综合治理岸线线路长、路段多、客流大、人员杂，不同路段的设施与人流容量各不相同，随时可能出现大人流集聚等复杂局面，将给日常管理带来极大考验。第四，作为岸线公共空间是不可能设置“准入许可”的，各种各样的人承载着多元文化在开放空间中的各展其能，一定会带来意想不到的管理难题。第五，黄浦江、苏州河岸线贯通的成果理所应当通过立法予以确认。据统计，上海苏州河岸线现有的“断点”，南岸有 25 处，北岸有 16 处。客观地说，这些“断点”都是在发展的历史进程中逐步形成的，

当时采取“隔断”的做法也有当时的道理。在黄浦江岸线贯通过程中，强大的力量行政发挥了作用，但从提高治理能力的角度看，还是应当进一步发挥法治的作用，以免贯通之后再出现新的岸线“断点”。

目前，黄浦江岸线贯通管理伊始，苏州河岸线贯通管理的难题更多。显然，岸线综合治理涉及到立法、城管执法、环境、园林、水务、文化、体育、工商等诸多职能部门，无法可依是不可想象的。面对国情、对标国际、立足长远、立法先行、细化规则、强化落实，边管理、边摸索、边总结、边提升就显得尤为重要。

二、把岸线管理列入上海“四大品牌”攻坚

实践已经证明，“服务好+管理好=安全好”。高品质的岸线空间需要高品质的管理。在“四大品牌”建设中，“上海服务”居于核心统领地位。岸线公共空间管理与“上海服务”“上海文化”紧密相连。岸线公共空间的管理一定要立足服务，才能实现高品质的管理。而迄今为止，我们管理岸线公共空间的经验还很不足。《全力打响“上海服务”品牌加快构筑新时代上海发展战略优势三年行动计划（2018—2020年）》已经明确了打响“上海服务”品牌的推进路线图、时间表和任务书，我建议能够把岸线公共空间管理纳入其中。特别需要强调的是，上海实现“四大品牌”建设，必须对标国际、找准问题、认清“短板”，制定细化的落实方案，防止“空对空”或“一阵风”。从黄浦江、苏州河岸线“断点”形成的历史原因看，前些年某些房产开发项目形成的“新景观”，已经严重影响岸线景观的协调融合。这类所谓的“新景观”是打着为业主“服务”的旗号，



才能占据岸线的。首先应当明确，黄浦江、苏州河岸线是公共资源，必须向市民提供公共服务。任何商业机构都不能把公共资源变为小集团独享的“领地”。目前，岸线公共空间管理已经遇到“贯通不够”的难题。从长远来看，还应当防止岸线公共资源资源再一次被商业机构“蚕食”。

把岸线公共空间管理纳入上海“四大品牌”建设的攻坚项目，可以在更高层面形成合力，也有利于各项措施的落实。我建议，组织市政府法制办、城管执法局、环境、园林、文化、体育等条线的力量，邀请公共管理、立法、行政执法等方面的专家学者共同研究，协力提出具有操作性的方案。

三、启动岸线公共空间管理专项人民建议征集

贯通黄浦江、苏州河岸线是为了给上海乃至我国人民提供视野开阔、赏心悦目、便于使用、运行安全的休闲场所。岸线贯通以后的服务水准如何，老百姓是直接体验者。如果说群众满意是100，那么贯通是1，贯通之后的建设与服务提升是99。贯通后的建设与服务如何提升，都需要问计于民。服务的核心是人，打响“上海服务”品牌，要坚持社会评价是第一评价、受众感受是第一感受的理念。

建议利用上海人民建议征集的成功经验，就岸线贯通管理启动专项人民建议征集活动。这一专项征集人民建议的主要内容包括但不限于如下：一是岸线贯通后在建设方面还有哪些亟待完善的环节；二是在岸线贯通管理方面政府还应当做些什么；三是市民应当如何在共建、共管、共享中发挥作用；等等。为了广泛发动群众，建议请报刊、杂志、广播、





电视、各大网站大力配合宣传。也可以梳理目前管理中遇到的遛狗、放风筝、玩滑板、无人飞行器升空、水体放生、钓鱼、商业宣传等难题，交给公众讨论。鉴于国内外已经积累了大量岸线管理的好经验，此次专项征集人民建议可以打破上海的地域界限，请全国乃至世界的各方人士献计献策，以为今后的服务工作增强辐射度。

四、加快岸线综合治理地方立法的进程

与高品质岸线相适应的必须是有法可依、部门协同、公众参与、高品质、精细化的管理。上海已经积累了针对特定区域综合管理立法的成熟经验，人民广场、陆家嘴、外滩风景区、铁路上海站等特定区域综合治理的地方性规章正在发挥作用。据悉，《2018年市政府规章立法工作计划》已经在预备项目中列入了《上海市浦江两岸管理办法》。如果岸线贯通管理专项人民建议征集活动能够尽快进行并取得良好效果，无疑会给立法工作奠定更加扎实的基础。建议采用专项征集人民建议、委托课题研究、多部门联合调研等办法推动《上海市浦江两岸管理办法》早日转为正式项目。

当今世界，为公共治理提供制度依据的公法规范日益呈现多样化的发展态势。其中，软法日益受到重视。考虑到岸线贯通管理的复杂性，《上海市浦江两岸管理办法》在相当程度上具有软法的特征。

例如，既要满足人民群众对美好生活的多元化需要，也要防止“一禁了之”或“一放就乱”；既要有明确的禁止性规定，也要有以引导劝导为主的弹性条款；既要赋予城管执法部门设置禁止性标识的权力，也要准许某些活动在指定区域进行；等等。软法是通过自律和他律相结合的柔性规制，而非通过国家强制力规范人们行为。

未来的上海，需要用制度供给的突破和优化，赢得发展空间。有人建议，成立苏州河沿岸公共空间管理办公室，牵头协调相关工作，涉及相关单位可参照市浦江办。作为工作协调机构这样做是可行的，但岸线贯通管理立法进程不能过于滞后。我相信，《上海市浦江两岸管理办法》应当也可以成为打响“四大品牌”建设的立法“试验田”。特别需要强调的是，黄浦江、苏州河岸线综合治理立法的难度较高，许多问题需要综合平衡（例如，究竟有没有必要把黄浦江、苏州河的岸线综合治理分开立法就值得商讨），立法过程所需要耗费的时间也会较多，应当尽快进入正式程序。

五、岸线管理宜采用“以风险为中心”的管理模式

岸线贯通管理面对的是人流单侧疏散的特殊地理环境，观景平台、亲水平台等既是人流聚集区域，又是安全事故、治安案件的高发点位。加上岸线宽窄不一、地面设施各不相同，客观上存在人流集聚

的“瓶颈”地带。在管理不善时，极易出现人流“对冲”。为此，岸线贯通管理必须恪守“安全第一”的方针，人防、技防、物防多措并举，坚持“用高标准服务，促高水平管理，保高品质生活”。

从某种角度说，岸线贯通开放增大了风险发生的概率。但我们不能因噎废食。科学技术一方面推动了社会的进步，一方面又产生了大量的社会风险，防范与化解社会风险的力量在于深度合作。建议岸线贯通管理摒弃“事件为中心”的陈旧做法，采用“以风险为中心”的管理模式，强化“大数据”“人工智能”等新兴技术的应用，实现人人共担风险管控的责任、人人共享风险管控的利益。

六、引导自愿者融入岸线公共空间服务管理

岸线贯通管理是接续历史文脉，提升城市风貌，重塑滨水生活，形成文化、旅游、商务、生态居住的复合名片，也是上海核心城区发展的新亮点。岸线贯通管理作为一项系统工程，一定要动员社会力量广泛参与；同时，岸线的多元文化也有利于提升志愿者活动的效能。例如，既要在岸线历史文化遗

迹所在地增设文字说明，也可以培训志愿者进行现场讲解。志愿者“讲故事式”的现场讲解，有可能成为文化展示的新手段。随着市政府岸线“先贯通再提升”原则的实施，未来黄浦江、苏州河两岸一定更加宜居，更多的休闲文化体育娱乐项目也会入驻，这就为引导志愿者融入创造了条件。岸线周边市民也有表示愿意以志愿者的身份参与日常服务。建议分区段、分专业，搭建多种类型的志愿服务平台，让市民共同参与岸线公共空间的社会服务和环境维护，运用多种宣传形式，致力消除不文明行为，建设文明岸线空间。在具体操作上，要努力吸引年轻人成为岸线管理服务的志愿者，对志愿者进行包括现场急救、心肺复苏和AED操作等专业技能培训。可以根据不同项目爱好者自然集聚的特点，探索把此项目的爱好者培育成为彼项目的志愿者，也可以采用“错开时间”的方式，让同一主体在不同时段以爱好者或者志愿者的身份出现，有更多的获得感、幸福感。

（作者：上海政法学院编审，上海市社会建设研究会副会长，上海市法学会副秘书长）



面对基层村居反映： 管理缺乏抓手，我们选择这样做

□ 陈 瑜



此次我们城管执法局主要围绕居住社区进行专题调研，在走访徐泾、金泽等部分村居时，村居委等基层干部常常感叹：基层管理没有抓手，我们没有执法权，工作管理难开展！带着调研反馈问题，我组织局机关科室开展专题研析探讨，听取各自条线工作人员的意见建议，并与党组成员分头走访8镇3街道城管中队，听取街镇分管领导、中队干部以及一线队员的想法和意见。

延伸城管工作职能，做实城管进村居，是我们得出的共同结论，也是符合精细化管理和“三全四化”工作要求的一项具体举措。城管工作历来是以城市集建区为工作重心、以城市道路沿线的市容市貌为工作主要内容，但伴随城管执法领域扩大、工

作事项日益增加、居住小区的投诉量上升、城乡结合部脏乱差问题突出以及农村区域执法保障需求不断增加，如何形成“管理+执法”“执法+管理”相互依存、互为补充、共同提升的良性循环，城管进村居便是我们今年工作的一个尝试、一个探索、一个回应。

城管进村居怎么干、干什么？我想从这几方面做起：

助力村居委，让管理强起来。村居委、业委会、居民小组长、物业服务企业，是城管在社区天然工作盟友，所以，城管进社区的一个重要任务就是要打通与村居委干部的联系，与村居干部广泛沟通，城管执法并非代替管理，而是以执法为后盾支撑，想尽一切办法提升村居委的管理实效，让村居委干部

讲话、做事具有强制力。此外就是要让我们的执法工作跨前一步，主动融入到社会管理之中，而不再仅仅是事后的保障。

助力群众自治共治，让文明公约硬起来。宅前屋后、小区楼道乱堆物怎么管？简单处罚整治容易引发群众的不满，那就需要发动群众，以自治、共治的方式来解决。由村居委公告倡议开始，从村居小组长门前开始清理，从群众基础良好的楼层、楼栋开始，发动群众自觉清理，公告规定自觉清理的截止时间，过期由物业统一处理，城管在公告上加盖公章，用执法的强制力来支撑公告的执行力。通过行之有效的方法，提升公约的执行力，要让群

众自治共治的文明公约上得了墙、落得了地、入得了心、扎得了根。

帮助物业公司，让管理转起来。对物业公司未尽管理义务的行为，城管是有处罚权的，但简单地一罚了之，未必能有效改善社区居住环境，这也有违于群众意愿、村居委基层管理。因此，防止简单执法、改变方式方法，以通过城管督促，让物业公司切实履行管理职责，协助村居等基层组织管理，以提升社区管理服务品质。

日前，我也牵头组织开展了城管进村居专题培训工作，通过专题授课、工作讨论会等形式进一步明确了工作目标。

一要定点。全区 316 个村居，每个村居都要有我们的工作站点，并由中队领导班子带头在各自辖区创建 3—5 个特色工作站，累积老旧小区、大型居住社区、农村片区、高档别墅区等各层面服务管理和执法工作经验，逐步梳理总结，剖析研究，逐步

推广。

二要定人。每个中队选取 2 名队员认真开展这项工作，思考问题，创新举措，建议由中队领导带队，以便更好地集全队之力，助推问题解决。

三要定时。由于工作较为繁忙，事务性工作较多，可以考虑线上和线下两个维度的方法，一个就是线下，一旦发现问题，必须到现场和村居委干部共商问题。另一个就是线上的微信工作室，城管工作人员主动建群，与村居委书记或主任、大学生村官、业委会成员、村居民楼组长、物业公司经理共商事宜，方便问题解决。

我们也将通过实际行动，以绣花般的细心、耐心和卓越心为要求，与村居基层组织联手，做实城管进村居工作，齐心协力、扎实推进，共筑美丽家园！🌸

（作者：青浦区城管执法局党组书记、局长）





把握机遇攻坚克难 全面提升违法建筑整治实效

□ 张圣烨

黄浦区按照市委市政府守住生态环境底线、全面完成生态环境综合整治目标任务的要求，在市拆违办的指导下，全力整治违法建筑，全面启动无违创建，努力出成果、创经验、树标杆，从而进一步提升群众的获得感和满意度。

把握机遇 早启动稳推进 积极开展无违创建

2017年第四季度以来，黄浦区以市委市政府“补短板”现场总结会提出的从五违整治转向无违创建的要求为契机，全力以赴启动无违创建工作。

明确了工作方案。黄浦区由区委牵头成立了无违创建领导小组，涵盖各相关委办局、街道、企业集团，完善了组织构架，并设立了领导小组办公室，并抽调专人进驻办公室工作；明确了居委和街道两方面创建标准、验收流程，建立了培训、工作例会、专题协调、督查、进度通报、信息报送等相关制度；同时各街道结合2018年环境综合治理任务各自制定创建方案，并相继召开动员大会。

开展了多轮培训。黄浦区连续举办了多次多层面的大型专题培训会，制作培训资料册，分别邀请了市级相关领导和专家，进行专题培训和讲解。全区相关委办局、街道、社区单位、居委各层面都参与了培训，实现了全覆盖。此外，区拆违办牵头各街道对重点类型违法建筑进行了几轮地毯式的排摸，理清了家底，并锁定目标，按照街道、居委，划定区域，层层分解，落实责任。

完成第一轮验收。在首次验收过程中，黄浦区不等不靠，坚持边推进边完善，严格制定验收标准和流程，制定了“一表二报告”的申报制度，区创建领导小组办公室牵头区城管执法局、区房管局、区规土局等组成现场评审小组。经评审，10个街道的19个居委通过验收（另有一个居委在初审阶段被街道退回），目前已完成上海黄浦门户网站公示，区委区政府将专题发文予以公布。

创新思维 建机制破难点 不断提升拆违实效



在具体做法上，黄浦区将无违创建与拆除违建、改善民生、保留保护相结合，多管齐下形成合力，主要突出四个字：

堵——对新增违法建筑做到“零容忍”，积极发挥网格化管理横向到边、纵向到底的作用，建立网格平台违法建筑专属模块，完善居委、物业、网格监控力度，成立社区自治组织参与监督，及时发现快速处置，坚决堵住源头；对于重点类型违建重点拆除，消除了一系列隐患，比如近期在小东门老城厢区域，通过拆违打通了光启南路生命线，消防车几十年来开不进的情况成为历史。

公——拆违遵循“先公字头后居民”的原则，在区委区政府的督办下，在区国资委的协调下，相关国企、区属单位自行带头拆违，为全区作出示范效应，比如近期拆除了南东街道北京东路813号、大沽路288号楼顶的公字头历史存量违建。

留——黄浦区积极处理好拆违与历史建筑保留保护、与改善居民居住条件的关系，根据“留改拆”的要求，化难点为亮点。比如近期对老西门街道文庙地区进行了总体规划设计，目前正在全力拆违，为接下来区域环境改造打好基础，力争形成城市更新的又一亮点。

微——实施微设计、微改造。在拆除一些历史存量违建后，再立即进行“微更新”。今年黄浦区正在开展南东街道承兴里、外滩街道宝兴里社区的微更新，在拆违的同时，一方面美化弄堂环境，一方面挖掘资源解决附近居民的生活基本需求问题，将惠民生落到实处。

乘势而上 补短板惠民生

努力完成既定目标

下阶段，黄浦区将通过无违创建和“10+X”环境综合治理双管齐下，以“三个坚持”全力以赴推进拆违和无违创建。

坚持咬定目标。全区10个街道183个居委，在第一批创建成功的基础上，2018年确保累计完成149个居委（81.4%）、5个街道的创建任务，力争完成90%居委的创建任务，实现2019年全部居委和街道完成创建的目标。当前，区委书记杲云已多次召开专题会和现场推进会，各街道、居委围绕既定目标全力以赴，无违创建工作声势渐浓。

坚持聚焦重点。黄浦区将按照无违创建的要求，强化社区源头治理和部门协作，加大对涉及违法经营、涉及群租、存在安全隐患、占用公共区域、老百姓强烈投诉以及商务商业楼顶等重点类型的违法建筑拆除力度，全面铺开无违创建工作，并同步推进“10+X”区域环境综合治理相关民生改善和环境提升项目。

坚持依法治理。针对违法建筑整治中的难点问题和新问题，在“拆违十条”的基础上，坚持依法治理，同时制定了针对破坏房屋承重墙结构的区政府规章，进一步明确部门职责和处置流程，进一步完善拆违机制。

黄浦区将继续在市委市政府的坚强领导下，认真按照市拆违办各项工作要求，发扬攻坚克难、努力拼搏、忘我工作的精神，通过无违建创建，进一步提升区域整体品质，为建设成为卓越的全球城市核心区打下坚实基础，为全市环境综合治理交出满意的答卷。

（作者单位：黄浦区城管执法局）



普陀区城管全力推进 无违建居村（街镇）创建工作

□ 陈一飞



2018 年是上海“五违四必”的决胜之年，为进一步增强辖区居民的获得感，打造令市民群众满意的生活环境，普陀区城管执法局紧紧围绕区委区政府要求，恪守“拆、建、管、美”四字工作原则，全面推进区无违建居村（街镇）创建工作，普陀城管所有参战同志发扬不畏艰难、无私奉献的精神，争分夺秒，以增加工作时间来换取创建成果；刚柔并施，以实际行动诠释城管职业精神，为实现建设普陀“科创驱动转型实践区、宜居宜创宜业生态区”的目标做出了积极的贡献。

水滴石穿 执着付出破僵持

金沙江路沿桃浦河 6 米范围内有一处 220 平方米的违法建筑，一家汽修厂已在此经营多年。该违法建筑建于上世纪 70 年代，原属地单位多次与违建业主协商，但由于历史原因，情况较为复杂，不适用快速拆除程序，所以被搁置。由于创建需要，

长征中队杜俊贤和队友们决心攻克这一难题。

为摸清摸透这处违建的情况，杜俊贤翻出之前多次工作协调会记录及相关当事人的笔录，追根溯源，并对违建建造时期所属生产大队的近 10 位当事人分别上门了解。其中有一位了解情况的大队领导退休后定居昆山，杜俊贤便放弃周末休息，与队友驱车赶往昆山，做好谈话笔录，深夜才回沪。

与违建当事人的沟通亦是困难重重。每次上门，不管杜俊贤跟队友们如何耐心地摆事实讲道理，当事人就是一副任你说破嘴皮、我自岿然不动的样子。来来回回 20 多趟后，虽然被杜俊贤及队友们的坚持所折服，态度也有所好转，但说到拆违，当事人还是不松口。

僵持之际，“拐点”出现了。与当事人同住的家人由于沿河违建“是拆是留”产生分歧，一言不合大打出手，还进了医院。杜俊贤知道后前往医院看望伤者，还充当“老娘舅”帮忙协调家庭矛盾，当事人全家深受感动。在杜俊贤与队友们的不懈努



力下，当事人的思想逐步转变，最终主动配合长征镇将违建拆除。

以人为本 只拆违建不拆心

真如镇街道曹杨八村有一位独居老人，靠出租自建的隔间来补贴生活，得知要拆违时她抵触情绪强烈。由于此处违建存在已久，老人子女又不在身边无法协助沟通，城管队员就与居委干部多次上门谈心寻找突破口。眼见身边邻居的违建都已拆除，老人最终也无奈地同意配合拆违，拆除工作得以顺利完成。

拆违结束后，真如城管队员仍挂念着这位经济困难的独居老人，时常组织捐款，并主动上门关心老人生活。借着今年“学雷锋日”契机，真如中队的城管志愿者们再次来到老人家中，有的与老人亲切交谈，唠家常，有的服负责家务，扫地、整理、擦窗，大家都忙的不亦乐乎，老人脸上洋溢着幸福的笑容，城管志愿者也感受到了助人为乐的喜悦。

虽然违建已拆，但拆违不拆心，队员们的善举也进一步拉近了城管与百姓之间的距离，深化了以人为本、执法为民的理念，也为日后顺利开展工作，加速推进无违建居村创建打下了坚实的群众基础。

忘却伤痛 坚守一线解民忧

随着各街镇拆违力度的不断加大，暴力抗法的情况也偶有发生，城管队员们秉持文明执法，“打不还手、骂不还口”的执法理念，却仍避免不了遭受“皮肉之苦”。为了不影响工作的推进，部分因

公负伤的队员们无惧阻力，持续奋战在拆违一线。石泉城管中队队长方振华，就有其中之一。

在岚皋路拆违执法过程中，当事人一位老太太的情绪异常激动，执法队员反复劝说换来的却是恶语谩骂。眼看在充足的证据面前无从抵赖，老太太不惜以自残来抗拒执法。为了防止事态进一步恶化，方振华果断采取行动，用自己的身体为老太太挡住了危险，却导致手腕骨错位，临去医院时还在关心老太太有没有受伤。最终，老太太被方振华的英勇行为所打动，主动配合执法人员拆除了违建。

更令人动容的是，第二天一早，负伤的方振华强忍伤痛，带领队员们又出现在了联合执法的第一线，他手缠厚石膏的身影，在整治队伍中显得格外英姿飒爽。“目前是‘无违村居’创建工作的攻坚战时期，我这点轻伤怎能休息？”方振华这样说道。

自创建工作开展以来，在社区的大街小巷，在寒风凛冽的拆违现场，总能找到普陀城管人的身影，他们时刻把群众的需求作为工作的出发点和落脚点，始终保持高度的工作热情和积极性，深入践行“崇法善治、忠诚为民、公正清廉、砥砺奋进”的城管行业精神，切实推动了普陀区的无违建居村（街镇）创建工作，为建设美丽新普陀提供了有力保障。



（作者单位：普陀区城管执法局综合科）



思想上防松 行动上讲真 工作上肯钻 莘庄镇城管创建“示范中队”掠影

□ 浦德泉



2015年,闵行区城管执法力量全面下沉。3年来,在市、区城管执法局的悉心指导下,在莘庄镇党委、政府的领导下,在原有规范化建设的基础上,莘庄镇城管执法中队自查自纠,通过“思想上防松、行动上讲真、工作上肯钻”,全面开展各项工作,队伍建设迈上新台阶,基本达到了示范中队创建标准。

全市城管系统首家市级文明单位

莘庄镇是闵行区委、区政府所在地,镇域面积19.12平方公里,常住人口29.34万人,设53个居委,2个行政村。闵行区39条主要道路有11条在莘庄,莘庄地铁南北广场属市严禁地区,市政道路周边地区均为严控地区。

经过全体共同努力,中队于2011—2012年成功创建了区级文明单位,2013—2014年成功创建了上海市文明单位,2015—2016年成功延续创建了上海市文明单位,是上海市城管执法系统第一家成功创建市级文明单位的机构。

中队目前有在编队员28人,外借人员2名,新进正在参加轮训队员1名。现有办公用房总面积为1575.5平方米,包括了办公室10间、会议室3间、案件审理室2间、文书档案室1间、设备保管室1间、暂扣物品仓库1间、值班室1间、更衣室2间、卫生间5间、文体活动室1间、受理接待室2间、食堂1间、训练场地1块。全中队均配备内部监控设备。

根据市城管执法局的配备标准和要求,中队配备有执法取证器材、执法通讯器材、执法防护器材、执法交通设备四类执法装备。

以“强转树”为指导 狠抓队伍建设

“强基础、转作风、树形象”专项行动是国家住建部统一部署的一项重要工作,其核心是做强队伍建设、做实作风转变、做优城管形象。2017年上半年,中队按照上级要求,以打造“政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实”的城管执法队伍为目标,以提高综合素质改进作风为重点,积极推进城管执法队伍“强转树”专项行动有序开展。

完善制度体系,从严队伍管理。以执法类公务员分类改革为契机,建立健全各项制度,提升队伍公正、规范执法水平。如制度与台账按照示范中队建设标准进行梳理;台账均实行手写与电子版并行的方式,中队班子定期对台账的内容和登记情况进行考核。同时加大对违法违纪、不作为、慢作为、乱作为、选择性作为等问题的监督力度,深入推进



依法行政。

强化教育培训，增强城管队伍战斗力。按照培训计划，有针对性和实效性地开展培训，积极参加市、区城管执法部门举办的各类教育培训活动、注重中队内部培训，较好的完成年度培训任务。每半月开展1次内部培训活动，每人每年培训时间不少于106学时，培训考核合格率100%。

深化学习教育，坚定执法人员理想信念。深化“两学一做”学习教育，加强思想政治建设，增强执法人员的宗旨意识。以作风纪律教育整顿为抓手，提升队伍整体软实力。中队积极参加莘庄镇庆祝建党96周年“七一”系列评选活动，荣获莘庄镇“三基”工作扎实党组织称号。

加强纪律约束，促进执法人员依法履职。严格执行城管执法“三令一规”及行政执法类公务员从业行为“六条禁令”的纪律规定。每月开展两次队列会操，促进队伍作风纪律的养成。推广执法记录仪运用，推进执法全过程记录。

改进工作方式，提升为民服务水平。积极回应市民诉求，认真落实“先行联系、限时办结、及时反馈”的工作要求。持续做好“城管进社区”和“一人一居”工作，提高群众满意度。对跨门经营、餐厨垃圾废弃油脂产生单位、建筑工地中转码头这三类单位实施“双随机、一公开”的检查模式，提前抽取名单，随机分派检查任务，及时公开检查结果。

加强对外宣传，提升城管公众形象。准确把握城管队伍宣传工作面对的形势任务，强化舆情引导，积极传导城管工作正能量。截至今年9月，共发布中队信息65篇，被区、市级媒体录用17篇。此外，精心策划每年7月15日“城管开放日”活动和3月5日学雷锋活动等，提升城管中队形象，弘扬社会正能量。

以“3+5”专项为抓手 落实勤务工作

2017年，全市城管执法系统坚决贯彻市委市政府“补短板”系列工作部署，全力开展“3+5”综合治理和专项执法行动，有效地遏制了城市管理领域难题顽症，不断提升市民群众获得感和满意度。

创新小区治理，建设“美丽家园”。金银霄大

厦和紫欣公寓是莘庄“居改非”重灾区。2017年7月21日，金银霄大厦、紫欣公寓“居改非”专项整治工作组正式入驻金霄大厦104室，下辖整治组、信访组、宣传组、疏导组、保障组、社区工作组等6个工作组，中队队长常驻现场担任指挥，并派4名城管队员加入整治组参与整治工作。整治工作疏堵结合，堵的方面，一是组织城管、公安、消防、市场监管等力量坚决执法，以儆效尤；二是通过市场化购买特保服务协助小区做好自我管理；三是为防止出现争执过程的“溢出”现象，工作组定期将相关情况通报周边区域小区，确保没有新增。疏的方面，一是加强宣传引导，对愿意自主整改的单位动员其尽早搬离，对观望犹豫不决的，继续加大以案释法力度。二是无偿提供法律服务，精心选派4名律师协助解决租赁合同解约与终止，物业费清退等纠纷事宜。三是加强企业服务，协助具有合法资质又愿意留在莘庄的企业办理工商登记、入驻和后续服务。四是导入代理经租服务，协助导入两家资质较好的代理经租公司，对空置房源进行统租。截至目前，290户“居改非”住户已全部搬离，整治工作取得阶段性胜利。

上海康城是上海最大的居住社区之一，有近9万常住人口。2012年，中队率先在康城成立了全区第一家城管工作站，开拓了城管进社区工作的新模式。

2017年，中队创建水清一村为闵行区“无违示范小区”，做到无违法搭建、无破坏房屋外貌、无占绿毁绿、无乱堆物、无非法小广告。



中队在日常处置中，还重点关注与居民生活密切相关的小区破坏承重结构的案例，加强前端管理和后端治理、前端主要以预防为主，争取将问题扼杀在萌芽状态。为此，中队定期对物业、居委进行宣讲和培训，要求管理单位能够第一时间发现，并进行劝阻，同时第一时间上报。治理端进一步发挥网格化社区的优势，充分和社区片警、居委、物业、居民志愿团体等单位和组织联动，加强执法力度。

加大工作力度，拆除违法户外广告。中队严格按照市、区政府明确的范围、内容和要求，依法拆除违法户外广告设施，实现新增违法户外广告设施零增长，大幅减少存量违法户外广告设施。此外，为配合莘庄镇创建“美丽街区”，中队还积极参与水清路、疏影路、七莘路等重点路段店招店牌联合整治，共计约 80 块。

创新渣土管理，推行闭环式管理模式。在推进偷乱倒建筑垃圾专项执法管理实践中，中队充分整合相关执法部门、管理部门的资源和力量，探索建立建筑垃圾“闭环管理”新模式，即：城管执法部门加大对建筑垃圾运输（中转）环节执法检查，并将案件信息告知网格化中心，网格化中心纳入到网格化案件管理体系，并派单至相应职能部门，由职能部门从审批、行业管理、资质管理等方面同步跟进监管，督促违法违规企业进行整改，形成了“末端执法—前端—管理”的无缝衔接，有效遏制了建筑垃圾违法违规运输处置多发势头，明显提升了执法管理效能。

整治违法违规经营，补齐城市管理短板。根据方案，中队按时间部署完成了烟花爆竹安全管控、非法活禽、绿色护考、破墙开店、“居改非”、“夜鹰”执法行动、占道亭棚等多项违法违规经营的专项集中整治行动，实现了“城市管理难题顽症有效破解、城市环境秩序明显改观、市民群众满意度和获得感明显提升”的目标。在大联动机制下还形成了居委、物业、城管、相关职能部门四位一体工作模式。

以“创全”为契机，提升街面环境秩序。为助力闵行“创全”，在坚持常态化执法管理机制的基础上，中队围绕不同时期的条块重点工作，及时调整勤务模式，在主次干道，背街小巷等“创全”检

查重点区域，采取车巡 + 步巡的方式，确保违法现象无死角不遗漏，做到第一时间查处，第一时间反馈。

以“为民服务”为宗旨 着力提升市民满意度

城市管理任重而道远，而“为民服务”始终是城市管理者的职责和使命！

只有不断转变执法理念，在服务中实施管理、在管理中体现服务，才能真正提升市民的满意度和获得感。

加强信访快速处置和案件承办。中队信访投诉工作按照“五率”要求，重点做好实际解决率，实事求是断案，梳理投诉集中区域和内容。截至 2017 年 8 月底，接受投诉总量共计 1196 件，处置完成 1087 件。对待每一件投诉，中队队员都付出了大量时间和热情。

结合莘庄镇中网格，成立八大城管工作站。2017 年，中队推行“城管进社区”工作新模式，在前期成立 55 个城管社区工作室和 1 个康城城管工作站的基础上，结合莘庄镇“8+1”网格化管理现状，完成 8 个城管工作站的建设和入驻，固定 8 名执法人员作为 8 个城管工作站、55 个城管工作室对应联系人，具体负责工作站（室）城管进社区工作，通过全镇覆盖式的居村网格管理，推动城市管理从后端执法向前端防控转变，为社区管理提供及时有效的执法支撑。

（作者单位：闵行区城管执法局莘庄镇中队）



创建“示范中队”推进规范化建设

——走进崇明区陈家镇城管执法中队

□ 石 宇



陈家镇城管中队于2010年4月正式挂牌成立，2011年成功创建上海市城管执法系统“规范化达标中队”，并于2014年和2016年通过了“规范化达标中队”的复验，2015年8月，按照市城管执法体制机制改革的要求，中队下沉乡镇人民政府，更名为崇明区陈家镇城市管理行政执法中队，简称陈家镇城管中队。此次，中队以“城管执法系统示范中队”创建为新契机、新起点，进一步提升队伍执法效能，改善队伍思想作风纪律，稳步推进规范化建设。

队伍年轻干劲足

中队所在的陈家镇地处崇明岛最东端，总面积94.9平方公里，常住人口6.5万人，其中外来人口5792人。2003年10月，上海市政府正式批准陈家镇成为上海试点建设的“一城九镇”（后称为“三城七镇”）之一；2004年2月，被公布为全国重点建设城镇。

中队现有执法队员17名，设中队长1名，副

中队长1名，此次崇明区行政执法类公务员分类管理改革，中队套改后现有行政执法二级主办1人，三级主办1人，四级主办5人，一级行政执法员9人，试用期队员1人。中队共有中共党员7名，共青团员1名，大学本科及以上学历占全队94%，平均年龄32岁，是一支朝气蓬勃、充满力量的年轻队伍。

近年来，中队不断加强基础建设，硬件设备不断完善。中队现有办公用房8间，面积达240平方米；功能性用房10间，总面积约215平方米；停车场地和训练场地400平方米。同时，配有执法车辆2辆、摄像机2台、照相机3台、电脑11台、打印机4台、传真机1台，对讲机16部、执法记录仪15部，录音笔10支，基本能够满足日常执法工作需要。

中队的勤务执法辖区覆盖陈家镇南北两个镇区（陈家镇与裕安镇合并后总称为陈家镇），所辖大学1所，中小学校及幼儿园11所，住宅小区6个，主要集镇区2处，菜场3处，公交枢纽站1处，旅游景点1处，市级道路1条，这些都是中队重点执法整治和市容保障工作区域。

提升队伍正规化、专业化、职业化水平

陈家镇镇辖区面积大，范围广，且随着长江隧桥的贯通，城镇化建设进程不断加快，各类矛盾问题增多。面对挑战，队员们始终以高度的责任感和使命感，振奋精神，齐心协力，努力维护好城市管



理秩序和市容环境面貌，为打造崇明良好的窗口形象而不遗余力。

近年来，随着新队员的不断加入，队伍呈现年轻化趋势，同时也面临着人员结构调整、执法水平参差不齐的问题。为提高队伍整体素质，中队结合市局“强转树”专项行动的要求，积极开展执法人员教育培训、完善制度建设、改进执法方式，推动队伍正规化、专业化、职业化发展。

紧抓学习培训。中队根据《上海市城管执法人员教育培训学时学分管理办法》的要求，积极参加市局、区局和系统外各类线上、线下的培训，并组织开展法律知识应知应会测试、取证技巧、突发事件应对等培训，提高了队员执法办案的能力和水平。

加强党建工作。今年3月，市局政策法规处与陈家镇市政市容环境事务所党支部签署党建联建协议，通过开展党建联建活动，促进工作形成合力。同时，中队不断细化党建措施，加强党的先进性建设，为城管执法工作提供强有力的组织保证、人力支撑和精神动力。

强化内部督察。作为“双随机一公开”工作的

试点中队，中队按照市局相关要求，在辖区范围内开展“有计划、全覆盖、规范化”的日常监管随机抽查，推进了日常监管的制度化、规范化、常态化、透明化，提高了执法实效。

狠抓制度落实。中队深入贯彻落实市委执法类公务员分类改革有关文件精神，建立了完善的绩效考核、平时考核制度，坚持“以制度教育人，以制度约束人”，并在制度规范方面提出具体要求，不断提升队伍正规化、专业化、职业化水平。

协同联动推进综合执法整治

近年来，随着城管执法重心下移、力量下沉，中队各项工作与镇政府紧密对接。为使城市管理工作能够更好地服务于基层，中队充分发挥属地政府管理优势，强化综合治理、加强协同联动、创新方式方法，围绕生态环境综合治理、违法建筑拆除、中小河道专项治理等市级重点治理任务，和住宅小区、建筑垃圾、无序设摊、户外广告、街面环境违法行为专项执法等市局重点执法任务，推进城乡环境综合治理。

以群众反映热点为重点，着力破解城市管理顽症。近年来，中队以群众反映热点为主线，注重问题导向、补齐短板，对陈家镇多处多年来难解决、难治理的地方进行汇总梳理，加强综合整治，着力破解难题顽症：包括南北镇区多家烧烤摊位油烟扰民问题、揽海路工地周边夜间无序设摊妨碍市容和交通问题、裕鸿佳苑小区内“居改非”等，各类违法现象得到有效遏制。2016年底，陈家镇成功通过了国家级卫生镇验收和市级卫生镇、文明镇复验，在去年的上海市容环境社会公众满意度测评中，位列全区各乡镇第2名，全市郊区街道第18名。

整合力量，强化违法建筑治理力度。从2016年1月15日起，根据上海市政府第37号令《上海市城市管理行政执法条例实施办法》及所涉执法权限，中队全面负责陈家镇地区各类违建的查处工作。全面接管拆违工作后，中队严格按照“五违四必”整治和违法建筑治理工作相关要求，开展整治行动：一是对全镇范围内的田间蟹舍和各类彩钢房开展专项整治。二是推进中小河道两岸1公里范围的环境



专项治理工作。三是拆除驻沪部队有偿服务单位。四是推进农村地区“一户两宅”应拆未拆房的拆除清理。五是拆除主要道路两侧违法建筑。2016年1月至2017年9月底，共拆除各类新增违法建筑42件，拆除面积4632平方米；拆除存量违建665件，拆除面积414833.8平方米。

自房产部门的职能划分给城管之后，中队还加强对小区违建、破坏房屋承重结构等违法行为的查处力度，分别与裕鸿佳苑小区和东滩别墅区内物业公司联动，完善源头发现和快速处置机制，对于物业管理范围内的各类违建，做到及时发现、及时劝阻、及时上报，最大限度减少当事人的损失。2016年至今，共查处物业管理区域违法建筑案件22起，拆除面积约640平方米，整改损坏房屋承重结构4起，维护和保障了群众的利益和生命财产安全。

执法为民 打造一流执法队伍

中队贯彻落实市委市政府“创新社会治理、加强基层建设”的要求，坚持“依法行政、执法为民”的理念，努力打造一支专业化、规范化的一流城管执法队伍，切实提高为民服务水平。

落实执法全过程记录，规范行政执法行为。今年开始，中队按照市城管执法局《上海市城管执法全过程记录规定》的要求，完善执法程序各个阶段的跟踪记录活动，更加重视执法记录仪、录音笔、视频监控设备等工具的利用，促进严格、公正、文明执法。

以案件查处为契机，提升队员综合素质。中队加强执法流程规范化控制，要求队员做到执法查处案件违法主体认定准确，事实调查清楚，定性准确，适用法规准确、办案程序合法，行政处罚自由裁量适当。自2016年以来，中队共立案213起一般程序案件，罚款金额近20万元，没有一起行政复议纠错或行政诉讼败诉案件，

同时做好行政处罚信息“双公示”工作，在限定期限内政务公开网上公示处罚案件情况。

完善投诉反应机制，提高群众满意度。结合城管部门下沉实际，陈家镇实现了联动、村建、城管、市容所、网格中心等社会管理部门合署办公，打造出一支巡查有效、反应迅速、处置及时的管理队伍。2016年以来，中队共受理12345市民服务热线案件673起，12319案件197起，网格中心案件8310起，区城管局交办投诉件27起，区拆违办移交件1件。结合创城、创卫工作，开展督查测评26次，查处问题67起，整改率达98%。

深入推进社区工作室和城管“五进”工作。中队借助城管“五进”和社区工作室等平台，将城管执法向社区、学校、企业、商家和单位等延伸。分别与崇裕置业有限公司、裕鸿佳苑居委会、裕弘居委会、裕安中心小学、农工商超市结成共建单位，并制定了“定人、定点、定时”的联系制度，听取基层群众对城管工作的意见和建议，进一步提高服务质量，提升队伍形象。

城市管理工作任重道远，中队将以此次示范中队创建工作为契机，继续推进城管执法工作的规范化建设，克难奋进，砥砺前行，维护好上海的城市管理秩序和市容环境面貌。

（作者单位：崇明区城管执法局陈家镇中队）





城管执法面临小区综合治理与绿地调整时该如何破题

□ 于雪定

住宅小区是百姓居住生活的重要场所，深化综合治理、改善人居环境、提升小区品质，让市民的获得感越来越强，是城市管理精细化工作的具体体现，也是贯彻落实党的十九大精神、满足人民群众日益增长的美好生活需要的重要举措。自2015年以来，宝山区按照市委、市政府的部署要求，扎实开展“创宜居宝山，建美好家园”活动，取得显著成效。特别是张庙街道在创建过程中形成的“拆建管帮”模式在全区推广。但我们也应看到，住宅小区综合治理中绿地调整、树木修剪不规范引发个别居民不断投诉的问题，需要相关部门和街镇加强管理、指导和监督。

现状：老旧小区占比近四成

据统计，宝山区住宅小区有740个，建筑面积6000多万平方米，其中2000年以前建成的老旧小区就有352个，建筑面积2050万平方米，占全区住宅小区的近四成。这些老旧小区原有绿化布局不合理，加之道路狭窄、停车位极少，车辆乱停放阻塞交通，毁坏路边绿化，小区环境秩序“脏、乱、差”现象非常严重，既给市民出行等日常生活带来极大不便，更对小区消防安全造成重大隐患。当前，宝

山区通过“创宜居宝山，建美好家园”活动，已基本完成352个老旧小区的综合改造，配套设施正在完善和提升中，其中，新增停车位近14000个，这极大改善了小区环境面貌，大大缓解了停车难的矛盾，更为重要的是畅通小区消防、生命通道。

问题：缺乏文件指导 执法效果不佳

虽然绝大部分居民对老旧小区综合治理工作表示赞同和认可，但不可否认，小区改造过程中因拓宽道路、增设停车位、改建公益设施等会造成部分小区绿化面积相应减少的客观现实，由此也引起了少数居民的强烈反应和不断投诉。2017年，宝山城管执法局共受理12319热线小区毁绿诉件423件，几乎是前三年的总和。主要矛盾困难有以下几点：

一是有些老旧小区竣工年限较久，原本就没有小区绿化规划图纸，现在无法核实小区绿地面积，致使城管执法调查过程中难以确定占用绿地的面积。

二是绿化管理部门按照现行《上海市绿化管理条例》，对街镇上报的小区绿地调整方案，难以审批。截至目前，全市也没有审批一例。

三是市政府办公厅转发市交通委的文件，明确

了全市一些老旧小区可增加不同数量的停车位，但是增加停车位必定会减少绿化面积，文件中又没有具体的解决措施。虽然一些街镇和小区业委会通过增加屋顶绿化、棚架绿化等来增加部分绿化面积，但还是无法达到占补平衡。

四是小区综合改造都是由小区业委会征询全体业主意见，得到三分之二以上同意、政府出资后委托物业公司具体实施改造的，实施主体是属地政府、居委会或业委会。如果个别居民投诉就进行执法处罚，不仅难执行，还会造成社会不稳定，达不到行政执法的社会效果。

五是这些绿化调整、占用并非为一己之私或用作个人经营牟利，而且改造后还会对原有绿化重新进行合理布局，目的是从根本上提升了小区整体居住环境，让广大百姓安居乐业，有的小区绿化面积甚至比改造前还有所增加。如果进行处罚，达不到行政执法的法律效果。

六是无论对哪一个居住小区占绿问题进行处罚或是把政府、业委会、物业公司（施工单位）中任何一个作为处罚主体，都不可行。如果进行行政处罚，首要是恢复整改，其次才是处罚金额，结果是不单是与街镇创新治理方式、改善居民生活、建设美好家园的初衷背道而驰，同时也损害了已完成改造小区居民的整体利益，会对全区老旧小区改造和“创宜居宝山，建美好家园”活动带来不利影响，达不到行政执法的政治效果。

建议：修订相关条款 规范审批流程

加强住宅小区综合治理，既是当前社区管理的瓶颈所逼，也是人民群众对美好生活的盼望需求，更是宝山区各级党委、政府和相关部门认真贯彻落实市委、市政府指示要求的有力举措。期间，各街镇聚焦解决群众关注的“急难愁盼”问题，更新理念，大胆创新，主动作为，补齐短板，探索建立社区治理新模式，提升了百姓的满意度、获得感和幸福感。尤其是张庙街道先行先试，取得了不少经验，形成了“张庙模式”。市委、市政府、市人大、市政协有关领导多次视察张庙街道小区综合改造后，都给予了高度肯定。面对这一良好社会政治效果同上述



客观存在问题相冲突的矛盾困难，我们建议：

相关管理、执法部门，积极向市政府、市人大常委会及专委会反映情况，是否可考虑修订《上海市绿化管理条例》的相关条款，特别是要针对老旧小区原本没有详细绿化规划的实际，将老旧小区同新建商品房小区内的占绿毁绿问题区分开来，在管理、处罚上应有不同的标准规范。

对目前正在改造或还没有改造的小区，建议房管部门要督促物业公司认真履行好小区事项的监督、管理和报告职能；绿化管理部门要主动加强对住宅小区绿化调整工作的监管、审批、指导和服务；街镇属地政府及小区业委会要增强法律意识，事前及时向绿化管理部门上报小区绿化调整方案。

尽管《上海市居住区绿化调整实施办法》已于2017年9月1日起执行，但对于此前已经完成改造的小区内占用绿化问题的处理，特别是对其中只是对原有道路拓宽而占用绿化带的问题，是否可考虑从全区或全市层面再出台相关政策说明，允许只要三分之二以上居民同意的可以不予行政处罚。

绿化管理部门要根据《上海市居住区绿化调整实施办法》，进一步规范流程，优化审批程序，指导街镇或业委会，严格按程序做好绿化调整方案的征集，业主意见征询、公告、报批、备案等工作，使正在改造或还没有改造的小区绿化调整能依法依规进行。

（作者：宝山区城管执法局副局长）

探索大型活动保障模式 对标国际一流管理水平

□ 涂超 韩鹏



世博地区是上海市重点开发区域。拥有世博会永久保留的“一轴四馆”：世博源购物中心、中华艺术宫、世博中心、梅赛德斯奔驰文化中心、世博展览馆等上海地标性建筑。近年来随着入驻央企的增多，世博板块商业、旅游氛围的成熟，以及滨江步道的建设完善，世博区域人气渐旺，大型活动日益增多。

研究活动特点 合理制定保障方案

世博地区的大型活动具有规格高、规模大、类型多等特点，经过分析，主要有以下六大类：亚太经合组织部长级会议、上交会、上海市党代会、上海市委全会等国际国内高端政治经济会议；音乐节、旅游节、美食节、啤酒节等大众参与性活动；演唱会、歌迷见面会、话剧、舞台剧等大型文艺演出活动；婚博会、家博会、珠宝展、宠物展、绘画展、摄影展等大型专业展览；NBA中国赛、拳力巅峰、魔兽世界电竞大赛等大型专

业体育赛事；企业年会、行业论坛、学术会议、产品发布会等企事业单位专项活动。

辖区内大型活动数量多，各大场馆几乎每周都会举办大大小小的各类活动，有时甚至出现几个场馆同时举办大型活动的情况。世博城管中队对2017年1至11月份的辖区大型活动进行了一次统计排查：中华艺术宫参观人数1948752人次，其中重要贵宾225人次；世博中心举办51场企业年会、学术会议、发布会；梅赛德斯奔驰文化中心举办76场演唱会、12场体育比赛、30场企业年会；展览馆举办152场展览（包括4场四馆连开，5场三馆连开）、其中规模很大的有上交会、动漫展、婚博会、家具展等、国际技能大赛、CFA考试等。

城管世博中队作为这些大型活动保障任务的具体执行者，事前制定了有针对性的保障方案。每次保障前都要提前巡查场地，预判各种可能，对各类问题隐患防微杜渐，全方位、立体化地设计并执行大型活



动保障计划。中队经过长时间的保障实践经验积累，对重大活动保障采取“事前推演、事中管控、事后总结”的勤务流程，定期开展大型活动应急演练，提高应急反应能力。确保市容环境有序可控，圆满完成重大活动保障任务。

细致分析问题 排查隐患防患未然

然而，在完成大型活动保障任务的过程中，世博城管中队通过细致分析，也发现了不少问题隐患。

参与群众数量众多，成分多样，保障难度高。大型活动涉及人员覆盖社会各个层面，人员来自不同地区、从事各行各业、法律意识有强有弱。活动中涉及事项众多，现场环境复杂，作为城管执法人员，需要做的保障及服务工作也要求很高。保障人员事先若缺乏对活动形势和情况的预判及参加活动人员情况的了解，一旦现场出现紧急事态，应变不当处置不力，将造成严重后果。

直面矛盾冲突，保障压力大。执行大型活动保障时经常会遭遇兜售人员他们中不少受教育程度低，法律意识淡薄，又是相对的弱者。大型活动举办期间群众和媒体会投入更多的关注，且多同情弱者。保障过程中城管队员无法完全避免与兜售周边产品的流动商贩的冲突。在这个人人都可以用手机拍照拍视频上传网络的年代，不排除个别别有用心之人用加工的图片视频来对执法保障进行负面渲染和报道，对我们的工作造成不必要的不良影响。

共享单车无序停放，安全隐患大。近年来共享单车得到了快速发展，这既给广大市民提供了方便快捷

环保的出行，又给城市管理者带来了新的课题。世博园区作为上海市城市重点区域，“一轴四馆”等公共建筑众多，央企总部 CBD 区域入驻企业日益增加，地铁七、八号线横穿辖区，拥有多处公交车、旅游专线站台。平时人流量已非常大，非机动车停放区域也已基本饱和。大型活动期间，摩拜、OFO、享骑等共享单车公司会加大共享单车的投放量。共享单车侵占人行道、绿化带、地铁站出入口等公共场所屡禁不止，无序停放的现象更加严重。既使得本已饱和的停车区域更加紧张，也带来了诸多安全隐患。

对大型活动中的临时搭建管控难。目前的大型活动大多涉及室外临时搭建相关事宜，根据相关法律规定，总面积超过 200 平米的临时搭建审批权限不在城管部门。城管方面无法第一时间知晓临时搭建的相关内容。这导致中队事先无法了解搭建现场的基本情况，事后只能采取围追堵截式的管理。这样既消耗了大部分城管执法资源，也影响了搭建方进度，既无法确保施工环保安全，又无法做到对该活动的全程管控。如何解决临时搭建流程中的相关问题，做到事前把关、事中监管、事后巡查的连续贯通，迫在眉睫。

化被动为主动 落实责任联勤联动

面对现有问题和困境，中队积极思考对策，总结出了一些行之有效的办法：

用定位找准重心点，狠抓疏导点，做到重心迁移，变事后执法为事前监督。

中队辖区为世博核心区域内有“一轴四馆”，大型社会主要集中于其周边，活动频繁时几馆同开，人流量大，人员复杂。若以事后执法为主则成本高、可操作性差。结合辖区特点，中队在大型社会活动保障中以事前有效监督为重心，并设置统一的售卖疏导点。一方面对疏导点的个体商贩进行登记。建立流动商贩管理台账，及时登记并更新每一位个体商贩的基本情况。同时散发事先告知书向商贩宣传疏导点设置管理细则，对违反管理规定者取消设摊资格。另一方面落实责任区义务。对于辖区内常驻企业和商户，大型社会活动期间监督其落实责任区义务，保障辖区市容整洁有序。

用服务强化着力点，真抓共享单车，构建平台，实

现单车有序管理。共享单车迅猛发展,在方便人们出行的同时也对我们提出了新的管理难题。辖区单车容量已饱和,一遇大型社会活动,无序停放呈现泛滥之势,侵占道路、绿化、地铁出入口等公共场所,造成安全隐患。中队为此主要开展了两项工作:一、约谈共享单车单位,阐明世博区域的特殊性、管理要求和相关法律责任,通过耐心沟通赢得共享单车单位的理解和主动配合,为下一步工作打下坚实基础。二、建立管理工作微信群,与各共享单车单位沟通辖区出现的无序停放等问题,充分利用这一平台,做到及时发现、及时处置;在大型活动保障前,提前通知辖区内各大单车公司负责人,明确活动期间各大共享单车的摆放要求,强化单车公司自查自纠的能力。邀请公安、交通管理部门加入该平台,推进这项工作的长期化、常态化。

用规划提高坐标点,挖掘人员潜能,做到加大投入,发挥最大效用。加强城管队伍建设,完善城管队员培训、监督、考核、奖惩等管理制度。尤其要对城管队员定期开展大型活动保障的培训,提高其临场处置流程、勤务规范、紧急应变等能力。城管辅助队伍是城管执法工作中的协助力量,在日常保障中要灵活安排岗位和巡查线路,杜绝人员“站死岗”、巡查“有死角”

的问题提高保障实效。车巡和步巡相结合,由点及面,充分发挥现有人员潜能。调动辅助队员工作积极性,可以很大程度上填补大型活动期间执法力量的缺口。

用创新营造闪光点,依托联勤联动工作站,做到破旧出新,让执法保障更有力。自从浦东新区建立城运中心以来,世博地区作为上海文化娱乐休闲的新地标,中队正全力打造成为联勤联动先行的标杆地。大型活动保障业已纳入工作站重点任务,通过加强与公安、消防、网格中心等各部门的协调分工,资源整合,努力做到 $1+1>2$,充分发挥各方力量。同时,中队运用指挥平台的高清探头,全方位,无死角地监控保障现场。借助联勤联动工作站,在现有人员有限的情况下,让执法保障更有力。

通过多次大型活动保障的实践,世博中队对大型活动保障已经形成一套较为成熟的“分级管控,三级保障”的保障机制。中队全体队员将在今后的实践中不断总结大型活动的规律,分析新局面、解决新问题、探索新办法、寻求新突破,全力以赴地圆满完成各项大型活动地保障任务。

(作者单位:浦东新区城管执法局世博中队)



对建筑渣土执法现状引发的思考

□ 何玉军 丁 煜



比大幅下降的怪象。渣土偷倒、乱倒在偏僻区域的事件有所增加,部分渣土车违规操作,偷倒乱倒垃圾、并沿途洒落渣土的现象时有发生,对周边环境造成极大影响。

“黑车”私运仍较为严重。为赶工期或追求超额经济利益,一些企业雇佣挂靠的渣土运输车辆未在册(俗称“黑车”)、“跑

车头”(注:“跑车头”即渣土运输从业人员相互联系,招揽临时性的运输业务)车辆,甚至是多次违规被执法单位锁定,禁止参与渣土运输的车辆运输渣土。由于层层挂靠、加盟关系,这些车辆都有自己的卸点,结果名义上建筑工地有申报规范的渣土卸点,实际上渣土车辆把渣土运往自己的非法卸点消纳。目前,本市仍有一定数量的无资质渣土运输企业混迹于市场,约有1500多辆“黑车”在从事渣土承运业务。

主要原因

渣土成为城市管理的顽症之一,形成原因错综复杂,涉及社会、管理、执法和渣土处置参与者企业规范经营等综合因素。

监管还存在一定的缺位。特别是部分建设工程施工单位现场监管人员、专营现场监管人员不到位、不履职,放任无处置证副本、密闭装置破损、未密闭盖平、未冲洗干净的车辆出入施工工地承运渣土,“两不挖”、“两不进”、“两不出”现场管理要求形同虚设。

处罚震慑力度还不够。当企业的违法所得大于违法成本时,违法企业就会对单一的行政处罚缺乏“痛感”。如有渣土运输企业声称不惧怕违规“未携带处置证副本运输渣土”的200元处罚。

“技防”手段运用还不足。目前的技防措施只能做到简单监控,真正采取强制措施还是依靠管理和执

在大调研工作中,市城管局执法总队走访调研了徐汇、闵行等4个区的城管中队及对应社区、居委、企业等服务对象和管理对象,听取意见建议。其中,渣土违规处置是这次调研中反映较为强烈的问题之一。渣土处置的合法合规、顺畅有序关系到城市精细化管理执法落到实处,关系到上海城市健康发展,需要我们认真研究解决。

现根据前期走访调研情况,及3月15日组织的渣土运输企业专题调研座谈会,3月20日赴市废弃物流管理处听取的管理单位意见建议,结合总队执法实践,形成调研报告。

存在问题

目前,本市渣土处置违法违规现象仍较为突出,存在的问题、瓶颈主要有:

渣土擅自处置现象仍时有发生。特别是小型的零星建设项目、小块的动拆迁、拆违项目,出土量少,渣土没有正规消纳场所,建设、施工单位为赶工期,就委托无渣土运输资质的企业、车队,用无加盖、不规范的运输车辆将渣土随意处置,或者和建筑垃圾、装修垃圾一起夹带处置。

渣土偷乱倒仍屡禁不止。“太湖垃圾偷倒事件”后,本市要求建筑垃圾在本市范围内自行消纳解决。全市渣土消纳场所紧张,企业合规证件一时难以办理,反倒出现了本市在建工地不见减少,申报量却较以往同

法人员现场执法,当人员监管没有跟上时,技而不防、防而不禁,技防措施就形同虚设。目前的技防存在简单化、一般化的弊病,不善于发现利用“互联网+”、无人机、网格化、视频监控等新理念、新手段,没有真正充分发挥科技的力量。

卸点与装量供需平衡仍存矛盾。目前全市应急渣土卸点有三处:机场、N1库区、崇明长兴,主要用于市区重大工程保障需要。而当前社会项目、房建项目是建设大头,这3个卸点无法满足社会建设需求。同时,禁止外地消纳和跨区消纳,客观上加剧了本市消纳的紧张程度,市场调节有所弱化,而政府应急托底又不及及时。此外,部分地方出于地方、部门本位主义的考虑,在渣土消纳场所建设上,对建设渣土消纳场所态度消极,不愿意新建渣土消纳场所、不愿意接纳跨区渣土。以上种种,导致目前全市渣土消纳点容量紧张,大量渣土无法通过正规渠道消纳处置,转而进入地下非正规消纳场。

对策建议

强化渣土全过程监管。按照“全覆盖、全过程、全管理”的工作理念,抓住建设工地产生建筑垃圾源头和消纳场所末端处置的监管,带动运输环节的管理,是规范建筑垃圾处置的有效举措之一。管理部门应加强建筑垃圾产生申报行政许可、出土源头和消纳场所的现场等监管力度,从源头和末端堵住违规行为的发生,加强处置证申报监管力度,规范建筑垃圾运输环节。

提高科技智能化水平。充分发挥信息化技术手段的优势,广泛利用视频监控系统、渣土运输车辆卫星定位系统、进出工地IC卡系统等科技手段全方位监管,对进出工地、消纳场,装载情况等信息进行日常全程管控。积极引进借鉴交警等部门的街面“电子警察”系统,对渣土车的车容、覆盖、电子设备配置等实行视频监控实时处罚,促进执法能力现代化,提高执法效率。

进一步加强执法协作。充分借助市、区两级建筑渣土整治工作推进小组办公室的统筹协调作用。城管执法主动对接绿化市容、交警、水务、环保等职能部门,加强日常巡查,严格属地管理,加紧建立健全与横向部门间的联合巡查、发现、督察督办和信息通报四项机制,做好相互间的工作对接与协同配合,形成更紧密、

更协同的多部门协作机制,积极组织定期联合执法和不定期联合整治,提高执法效率和整治力度。

加大对“黑车”的打击力度。建议学习交管部门对非法营运出租车的管理执法模式,探索推进累进处罚。同时还应通过完善正规渣土处置,理顺流程,挤压“黑车”生存空间,如调节卸点增量,提高办证效率,强化出土监管,落实规范结算,并加强对企业的教育宣传力度和执法力度,形成全社会对非法营运车辆齐抓共管的良好氛围,进一步净化渣土运输市场。

统筹协调全市卸点。一是采取双轨制建设消纳场所,即政府应加快规划、建设建筑垃圾消纳场所,并起到积极的主导作用,其他自建、临时(需求量少的)建筑垃圾消纳场所,将纳入政府统一管理体系,起到有益补充的作用;二是实行“自行消纳+管理部门指定消纳”场所模式,即当事人有自行消纳场所且在管理部门管理体系中的,与管理部门指定消纳场相结合;三是实行循环再生利用,工程渣土中的“表层园土”、建筑废弃混凝土的“硬头”等都是宝贵的再生资源,实行源头或中转场所分拣措施,将宝贵再生资源形成有偿处置的市场;四是进一步深挖市场潜力,打破渣土跨区消纳壁垒。

健全信息共享机制。各监管部门要进一步打破部门藩篱,加强信息共享,充分运用“互联网+”、大数据等信息化手段,形成综合监管和专业监管合力。进一步深化“上海市建筑渣土综合服务平台”监管信息平台建设,平台主管部门牵头整合建设、城管、交港、海事、交警等日常监管信息,将建筑垃圾处理违法情况与企业资质、运营许可、车辆年检等环节联网,形成“一处受罚、处处受阻”的监管体系。

(作者单位:市城管执法局执法总队)



上海市城市管理行政执法研究会 召开第一届第三次会员大会

□ 苑宅香



2018年5月28日下午，上海市城市管理行政执法研究会第一届会员大会第三次会议暨第一届理事会第四次会议，在静安区大宁郁金香灵石公园会议中心举行，来自本市120余家会员单位的领导和相关负责人参加了会议。会议总结了2017年工作，对2018年工作进行了安排。恽奇伟会长在最后讲话中强调：一是继续推进理论研究工作，围绕城市精细化管理、建设美丽家园、美丽乡村等重点工作，做出力所能及的贡献。二是进一步充分发挥会员单位的积极性，在为会员单位提供服务这篇大文章上，要变被动为主动。三是抓紧制定长远目标，重点围

绕服务社会、服务会员单位不断探索，有所作为。



（作者单位：上海市城市管理行政执法研究会）



编者按：

2018年4月23日，上海市城管执法系统2018年招录人员上岗培训班在奉贤区树修教育培训中心开班。共有566名学员参加为期40天的封闭式集中培训，学员们将通过作风纪律、公共基础知识、法律法规知识、专业基础知识以及队列训练等课程学习，完成初步的培训任务。这里，记录三位学员的培训感悟。

用青春和汗水夯实城管队伍之基

□ 石晓洁



出发：激动但不紧张

4月23日一大早，我和其他几十位新城管人集中出发，参加2018年上海市城管执法系统初任培训。同行的男生看到女生们吃力的样子，纷纷主动上前帮忙把沉甸甸的行李箱扛上车。“司机师傅，人到齐了，我们出发吧！”7:50伴随着大家响亮的喊到声，我与大部队一起乘坐大巴赶赴此次培训的目的地——奉贤树修培训基地。

内务：“迟到”但不落后

到达寝室的首要任务就是统一服装和整理内务。“裤脚该怎么扣？”“头发要塞进帽子里吗？”“被子现在就塞被套里吗？”一进门就看到同寝室的姐妹们你帮我缝扣子，我帮你带发网，忙着换衣装、理被褥。作为402a寝室稍稍“迟到”寝室长，我立马放下行李开始换装，心想着作为寝室长，我可不能落在后面，拖了姐妹们的后腿。

队列：新兵但不业余

“向右看齐！”“齐步走！”各中队在中队长的带领下，开始了餐前操练。虽然，我们的动作还不够有力，我们的集合还不够迅速，我们的口号声还不够整齐，但是我们响亮的口号声和坚毅的眼神都传递着同一个声音：我们是新兵，但我们不业余；我们是新手，但我们不稚嫩；我们是城管，但我们够军事！

教诲：聆听但不忘记

初任培训开班动员会在新学员们热烈的掌声中开始，听了各级领导的学习动员和培训要求，我内心深受鼓舞，暗下决心：我一定要以一名优秀城管人的标准要求自己，努力学习，勤练本领，培养自己想干事的意识、能干事的技能、干成事的本领。光荣在前，理想在前，我将用青春的汗水和满腔的激情谱写精彩的新城管人之歌！🌸

（作者单位：虹口区城管执法局）

行进的青春正当时

□ 刘占秦

习总书记说过：“人的一生只有一次青春。现在，青春是用来奋斗的；将来，青春是用来回忆的。”正值青春韶华的我激动万分，立志为青春增添一抹“奋斗绿”。

扎实的知识是青春之路的基石。“玉不雕，不成器；人不学，不知道。”作为一名刚毕业的大学生，对公务员和行政执法工作的职责几乎一无所知，通过对公务员职业道德和行为规范的学习，我明白了怎样做一名合格的公务员；通过对城管执法中各类规章和条例的学习，我懂得了怎样做一名人民满意的执法者。

强健的体魄是青春之路的保障。“好事尽从难

处得，少年无向易中轻”。集训生活是单调枯燥的：按部就班的队列训练，千篇一律的作息时间，每天都是对过去的一天的重复。然而，天将降大任于斯人也，必先苦其心志，劳其筋骨……艰难困苦，玉汝于成！年轻人正处于一个敢于拼搏、敢于挑战的年纪，应从站军姿、站队列等一些细节做起，磨练意志，强健体魄。

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”。让我们乘着新时代春风，放飞青春梦想，让青春在行进中绽放！🌸

（作者单位：普陀区城管执法局）



城管的梦

□ 顾 超

改编自歌曲 我的天空

再见我的嗨
I wanna say goodbye
再见我的过去
I want a new life
再见我的眼泪
跌倒和失败
再见那个年少
轻狂的时代
再见我的烦恼
不再孤
再见我的懒惰
不再依赖
Now I wanna say
Hello hello
我是城管
Hello hello

谁站不好队列
谁被子还不会叠
抬头挺胸不动
只为自我认同
四十多天的训练
会成终生的纪念
不要说队长凶
总有一天你会做
这城管的梦

日晒和风吹
不过是生命中的点缀
等踏上岗位

会明白没有白流的汗水
共同培训的同事
来自城市南北东西
大家的目的
是为上海贡献一份力
城管这个职位
要依照法规治理社会
亲爱的学员们
是否已经准备就位
我们都有在认真地学
在此向队长保证
一定会顺利毕业
现在的社会
免不了有太多的违章
磨炼着每一位
城管人的强大心脏
我们要做到
法规条文要熟悉
文明执法严明纪律
尽力协调必须业务高超
以后的工作
可能会有无奈和失落
一年辛苦地奔波
表彰会上未必有我
不要太放心上
是金子总有一天会发光
城市的闪亮
就是对你最好的赞扬

(作者单位：杨浦区城管执法局)



市城管执法局第三届优秀案例评选选登 二等奖

拆除存量成片违法建筑案

—依法拆违还要兼顾当事人的实际困难

□ 虹口区城管执法局

【案由】

2014年10月，因大连西路201弄小区车棚改造的需要，虹口区城市管理行政执法局对201弄内占用通道违法搭建的住户进行排摸沟通。排摸发现，占用小区公共通道的各类违章屋棚总数多达30余间。其中大部分违法搭建均为附近居民用于停放非机动车的简易木棚，经走访，这些成片违建都有数十年之久，有的甚至时间更长，主人都已经不在此小区内居住了，都是历史遗留问题。而这些搭建成片违建的居民对城管查处工作抵触情绪较大，抱成团不配合工作。而唯一一户作为实际住房使用而搭建的砖混结构房屋，使用人朱某某为劳改释放人员，与父亲、妻子、两个儿子三代人共同居住在建筑面积30平方米的一室户内，居住条件困难，朱某某与妻子和两个儿子均没有工作，家中经济条件差，没有能力租房或买房。他本人对城管的查处十分反感，情绪激动，谈话中时常有过激的言语。

【法律依据】

《上海市住宅物业管理规定》第五十二条第二款第二项；

《上海市住宅物业管理规定》第七十七条第一款；

《上海市城市管理行政执法条例》第十一条第一款第八项；

《上海市拆除违法建筑若干规定》第十一条第二款和第三款；

《中华人民共和国行政强制法》第三十五条。

【办案经过】

经过走访，居委调查了解到该处房屋的搭建人朱某某为19号105室的业主。当时朱某某家中共

五口人，父亲朱甲、妻子邱某某、小儿子朱乙、大儿子朱丙，全家只有一套一室户住房。由于空间较小，厨房供父亲居住，19号门前小区通道处搭建的房屋供大儿子朱乙居住。考虑到其家庭的实际困难，经欧阳街道社管办牵头，多部门配合，找朱某某进行谈话，要求其拆除违法建筑，并欲给其适当的补贴。但朱某某并不配合，一拖再拖。在沟通无果的情况下，虹口区城管执法局欧阳中队于2015年10月正式立案并成立专案小组，对其违法搭建行为进行查处，执法人员葛宏阳、江静在现场制作了现场笔录并拍照取证，后又对当事人制作了询问笔录，虽然在整個调查取证和文书送达的过程中，朱某某情绪激动，十分不配合，更在后期多次扬言会在强拆时做出浇汽油、刀劈人等暴力举动。但城管队员毫不畏惧，一次次在与其接触中克制情绪，对其善意安抚，在居委会人员的见证下严格按照法定程序办案，于2016年8月26日将最后一份“上海市虹口区人民政府强制拆除违法建筑决定书”送达至当事人手中。至此，前期的所有法律程序全部完成，可以依法进行强制拆除。城管欧阳中队考虑到当事人在整个案件过程中可能存在的暴力抗法等不安定因素，向街道领导提供了安全性评估报告，并制订了详细的拆违整治预案。在多方努力下，终于在2016年12月8日顺利拆除了该处违法建筑。另考虑到拆违的公平性，对201弄13号至19号门前占用小区公共通道的30余间屋棚当天一并拆除。

在整个案件的查处过程中，在欧阳街道的有力支持下，在城管执法局相关科室和中队领导的正确带领下，所有办案人员始终秉承着依法办案，严格执法，秉公执法的原则，顺利的完成此处拆违工作。目前小区通道上已经建造起统一、有序的非机动车

车棚，小区的整体环境得到了明显的改善。

【案件分析】

本案案件查处思路清晰、组织有力、应对方法得当。虹口区城管执法局欧阳中队及时成立了由副队长张叔平带头，队员葛宏阳、江静为承办人的专案组查处此案。经查，此案中当事人朱某某在小区通道擅自搭建建筑物违反了《上海市住宅物业管理规定》的相关规定，由于该违法建筑搭建时间久远，是历史遗留问题，为更准确地锁定证据，执法人员制作了现场检查笔录和询问笔录，并由当事人签字确认，拍摄了现场照片以及向虹口区规划和土地管理局发出的《协助调查函》，以进一步确认违法的事实，使整个证据更加真实完整，形成证据链，确保行政处罚的适用依据确凿无误。

本案案件查处的步骤、顺序、方式时间符合规定。由于当事人未按要求自行拆除违建，所以启动强制拆除程序。由于行政救济期限的原因，此案查处过程长，前后有一年之久，所涉及的制作类文书多，有《责令限期拆除违法建筑事先告知书》《责令限期拆除违法建筑决定书》《限期拆除违法建筑公告》《限期拆除违法建筑催告书》《强制拆除违法建筑决定书》，在文书送达的过程中执法人员均依据民事诉讼的要求进行送达或直接送达或留置送达，全程摄像取证并请居委会到场见证，以彰显

行政处罚中的行政救济原则，保障当事人的合法权益。整个查处工作始终秉持着依法行政的原则，全程完全遵照法定程序，使行政处罚的程序严谨无误。

兼顾到拆违的公平性。在欧阳路街道，像此类小区共同违建的情况不少，大连西路 201 弄小区内通道上的违建被顺利拆除，具有一定的示范意义，进一步体现了中队认真贯彻落实“城管进小区”工作，转变工作作风，改进执法方式，保障改善民生城管执法进小区，把矛盾化解在基层，真正发挥了城管与社区的桥梁作用，实现了社区与执法部门、管理与执法互动互助的双赢。

跨前一步，在法定权限内严格按程序办案。在整个办案过程中，中队领导傅幼祥、张叔平以及葛宏阳、江静等办案人员经受住了当事人及周边众多翘边人员的威胁和骚扰，严格按照办案要求把此历史违建案件做实。在权限外换位思考，期间与当事人前前后后见面沟通多达十几次，耐心细致地做当事人的思想工作，劝其不要走绝路，疏导他的不良情绪，还主动联系街道相关部门，真正为当事人解决生活困难做了些实事，最终多方合力顺利拆除了违建。这是欧阳中队解决治理城市难题顽症的一次有力尝试，也为落实市局提出的“721”工作法开了个好头，对城管执法工作具有指导借鉴作用。





市城管执法局第三届优秀案例评选选登 三等奖

在运输过程中沿途丢弃
工业固体废物案

□ 金山区城管执法局

【案由】

在运输过程中沿途丢弃工业固体废物

【法律依据】

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十七条第一款即收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和个人，必须采取防扬散、防流失、防渗漏或者其他防止污染环境的措施；不得擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物。

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第六十八条第一款第（八）项、第二款的规定即违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护行政主管部门责令停止违法行为，限期改正，处以罚款：

（一）、……

（八）、在运输过程中沿途丢弃、遗撒工业固体废物的。

有前款第一项、第八项行为之一的，处五千元以上五万元以下的罚款。……。

在本案的定性过程中，执法人员认为当事人是在明知要装运至合法场所而在运输途中随意丢弃的，因此应适用法条为《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十七条第一款，罚则为《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第六十八条第一款第（八）项、第二款。

【办案经过】

2016年3月22日廊下镇城管中队接辖区群众反映廊下镇万勇路、永光路路口有擅自倾倒建筑垃圾

现象。

2016年3月22日14时45分，廊下城管中队执法人员前往现场查看。到达现场后执法人员发现该处存在两处丢弃点一处位于万勇路东侧绿化带上、另一处位于西侧绿化带上。该处两侧丢弃点所丢弃的物质为白色粉末状物质且其包装袋上标注为“煅烧高岭土”。并不属于建筑垃圾，执法人员立即对现场进行拍照取证并制作了现场检查笔录。

因现场没有发现可疑车辆及人员，3月25日执法人员向镇派出所开具《协助通知书》借助派出所的监控设备用以锁定涉事车辆。

根据派出所提供的视频资料显示2016年3月20日21时51分有一可疑车辆将一车不明物质倾倒在万勇路东侧绿化带上，21时56以及22时23分该车又先后两次在万勇路西侧绿化带上倾倒不明物质，经过反复比对监控视频以及现场查看的情况，执法人员初步认定该车有重大作案嫌疑。

通过进一步与廊下派出所沟通联系后执法人员锁定了违法车辆的驾驶员为张某。3月25日9时53分，驾驶员张某来中队接受调查，张某承认这批废弃物是其3月20日晚上21时左右丢弃在廊下镇万勇路、永光路路口的，其一共装了三车。张某所交代丢弃时间、丢弃地点以及丢弃数量都与监控视频吻合。同时他也交代了是薛某（即上海XX实业有限公司负责人）委托其装运丢弃的。

执法人员经过询问薛某（即上海XX实业有限公司负责人）后薛某承认他是受上海市XX市场有限公司委托将这批废弃物运走，该公司委托其装运时明确告知其装运至合法场所，同时他也承认是他

委托驾驶员张某装运的。

2016年3月25日，上海市XX市场有限公司负责人刘某来中队接受调查。刘某承认是其委托薛某装运这批废弃物的，同时他交代了这批废弃物是高岭土。

三位当事人的委托关系为上海市XX市场有限公司负责人刘某委托薛某（即上海XX实业有限公司负责人）装运至合法场所，薛某（即上海XX实业有限公司负责人）又委托张某装运，而张某将三车高岭土丢弃在万勇路、永光路路口。

高岭土（又称观音土、白鳝泥、膨土岩、斑脱石、甘土、皂土、陶土、白泥）是一种含铝的硅酸盐矿物，主要呈白色软泥状，颗粒细腻，状似面粉。其化学成分相当稳定，被誉为“万能石”。为制造瓷器和陶器的主要原料，基本对人体无害。执法人员认定这批粉末状物质为高岭土是工业固体废物，应适用《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》进行处罚。同时执法人员认为刘某在委托薛某装运时已经告知其装运至合法场所已经尽到相关义务而薛某在明明已经知道应该妥善处置这批高岭土的情况下又委托并不知情的张某将高岭土沿途丢弃。所以执法人员认为薛某应在本案中承担主要责任即薛某（上海XX实业有限公司）为本案的违法当事人。

2016年3月25日14时23分，廊下镇城管中队执法人员对万勇路、永光路路口进行复查。发现该处绿化带上的两处废弃物已被清除，绿化带上残留少量白色粉末状物体。

2016年4月1日，执法人员对该公司作出罚款人民币肆万伍仟元整的处罚决定。当事人自愿放弃陈述和申辩权利。

2016年4月26日，当事人自行缴纳了罚款。

【案件分析】

一、锁定当事人

一般类似案件根据现场的查看很难锁定当事人，本案中执法人员合理运用镇派出所的监控设备从而锁定了三位当事人中的一个进而通过调查询问理顺了三位当事人的委托关系，再根据客观事实以及主观意愿锁定了处罚对象。

二、认定丢弃物质的性质

3月22日执法人员第一次到达现场后就发现丢弃物并非建筑垃圾但是具体成分是什么物质并不能当场判断。因此执法人员一方面通过调查询问了解丢弃物质的性质，另一方面通过查找相关资料进一步了解丢弃物的成分性质以及最重要的危害性。这样三方面汇总的信息较为可靠，而非孤证，从而禁得起推敲。本案中执法人员通过询问当事人、咨询环保等相关部门以及网上资料等等从而确定了丢弃物的性质成分为高岭土。

三、合理使用自有裁量权

本案中丢弃的废弃物数量较大，丢弃点十分偏僻，丢弃时间又是在晚上加上执法人员多次联系当事人希望其尽快来中队接受调查当事人都拒绝配合。执法人员认为该案的性质较为恶劣，因此处以肆万伍仟元的处罚。

【结案思考】

在本次办案过程中，廊下城管中队始终坚持秉公处理，做到以维护法律的尊严和人民群众的切身利益为目标，在以下三个环节重点推进案件处置工作：

一是调查取证规范细致，注重证据的完整性，确保案件处置不偏不倚。

二是依法惩处紧扣法条，确保执法追责公正明晰。

三是充分协调其他责任部门，借助其他部门的力量共同推进辖区内的执法办案质量。

金山区是化工重区，环境整治一直是金山人心头的硬骨头。今年，金山区确立了新一轮“1+1+X”环境综合整治工作目标。第一个“1”包括113个环境综合整治项目和11个环境综合整治任务以及“490”区域整治，接下来的“1+X”包含21个区级重点整治区域和339个镇（街道、金山工业区）级重点整治区域，以及98条中小河道、2486个环保违法违规建设项目的清理整治。这一系列政策都彰显了金山区委区政府对环境中和整治的力度和决心。

廊下中队在日常执法过程中格外关注环保类的案件，通过本案的顺利办结增加了廊下中队在处理环保类案件的经验也体现了廊下中队积极迎合区委区政府的相关政策。

《上海市城市管理行政执法条例》释义（节选）



第十条 对在实施城市管理行政执法活动中作出突出贡献或者取得显著成绩的单位和个人，市和区、县人民政府及有关部门可以予以表彰奖励。

〔释义〕本条是关于表彰奖励的规定。

对城管执法工作中作出突出贡献，或者取得显著成绩的单位和个人，市和区、县人民政府及有关部门可以组织表彰奖励。表彰和奖励的目的在于弘扬和推广先进经验，鼓励相关单位和个人巩固成绩，取得新的进步，最终有利于在营造关心城管执法、配合城管执法、共同维护城市管理秩序的社会氛围。

第十一条 市和区、县城管执法部门以及乡、镇人民政府实施城市管理行政执法的范围包括：

（一）依据市容环境卫生管理方面法律、法规和规章的规定，对违反市容环境卫生管理的违法行为实施行政处罚。

（二）依据市政工程管理方面法律、法规和规章的规定，对违反非市管城市道路（含城镇范围内的公路）、桥梁及其附属设施管理的违法行为实施行政处罚。

（三）依据绿化管理方面法律、法规和规章的规定，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。

（四）依据水务管理方面法律、法规和规章的规定，对倾倒工业、农业、建筑等废弃物及生活垃圾、粪便；清洗装贮过油类或者有毒有害污染物的车辆、容器；以及擅自搭建房屋、棚舍等建筑物或者构筑物等违反河道管理的违法行为实施行政处罚。

（五）依据环境保护管理方面法律、法规和规章的规定，对道路运输、堆场作业、露天

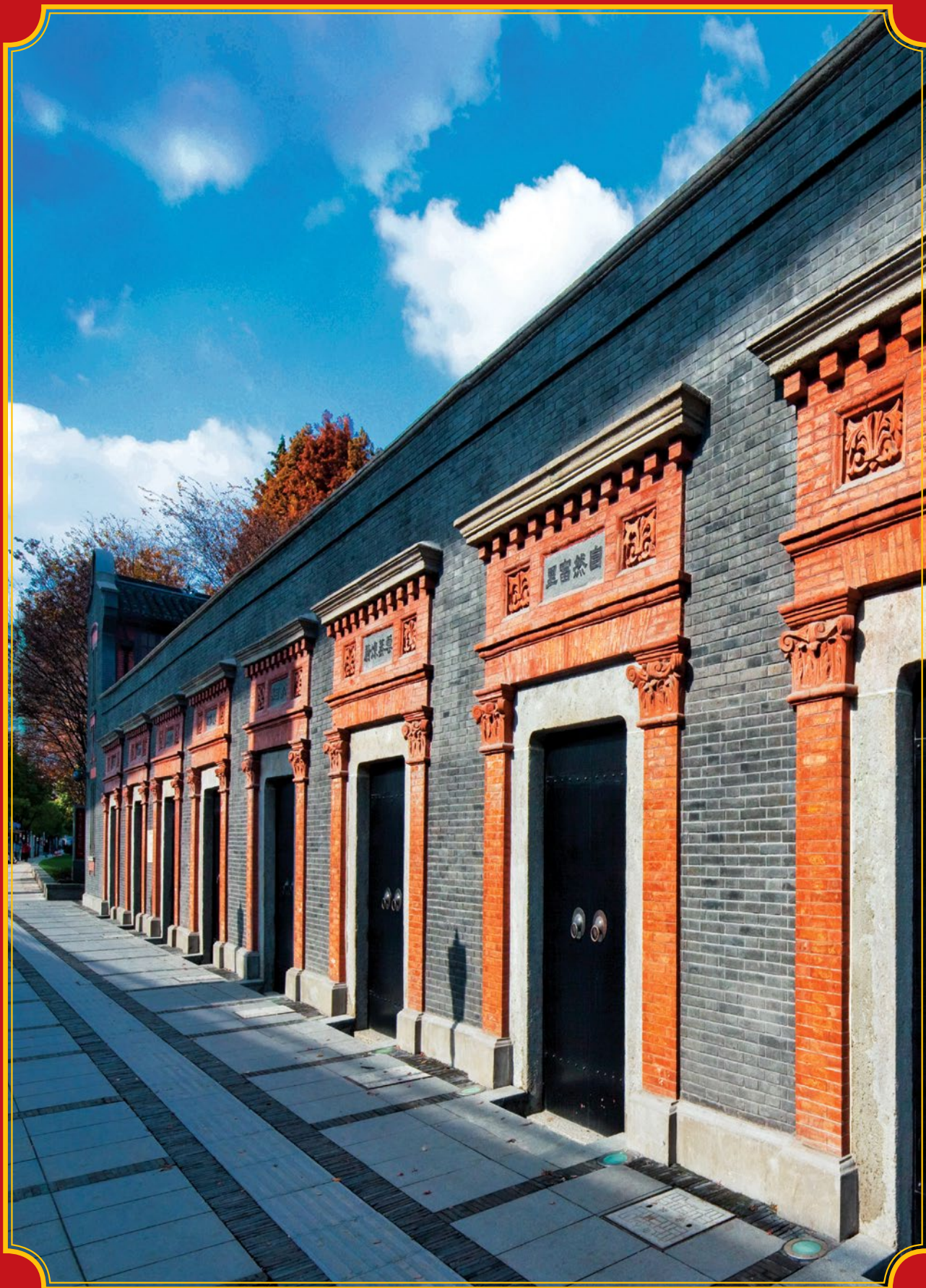
仓库等产生扬尘，污染环境；单位未按照规定对裸露土地进行绿化或者铺装；任意倾倒或者在装载、运输过程中散落工业废渣或者其他固体废物；违反安装空调器、冷却设施的有关规定，影响环境和他人生活；未经批准或者未按批准要求从事夜间建筑施工，造成噪声污染；露天焚烧秸秆、枯枝落叶等产生烟尘的物质，以及露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、垃圾、皮革等产生有毒有害、恶臭或强烈异味气体的物质等不需要经过仪器测试即可判定的违法行为实施行政处罚。

……

〔释义〕本条是关于城管执法权限范围的规定。

为了进一步明确城管执法界限，适度拓展和调整城管执法事项，《修正案》除在本条第一款中增加对于“乡、镇人民政府”这一新增主体的表述、将“实施行政执法的范围”修改为“实施城市管理行政执法的范围”外，还着重修改了本条第（五）项的内容，增加环保方面的执法事项。对扬尘污染的查处明确增加了“露天仓库”等场所，将“单位未按照规定对裸露土地进行绿化或者铺装”纳入城管执法范围。同时，将对露天焚烧秸秆、枯枝落叶等产生烟尘的物质，以及露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、垃圾、皮革等产生有毒有害、恶臭或强烈异味气体的物质等违法行为实施处罚的范围从特定区域扩大到全市范围。

具体来看，第一款是对城管执法权限范围的总体规定，共分为九项。其中，前八项是对城管执法部门以及乡镇人民政府实施行政处罚权的八个具体范围进行列举，第九项则规定了由城管执法部门行使的其他行政处罚权的范围。



中共二大会址