

# 上海城管执法



第3期  
2019  
总第16期  
双月刊

综合性 • 探究性 • 指导性 • 实践性



本期导读

以“三治并举”为抓手  
打好生活垃圾分类“三大战役”

P4

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：孙燕君

# 第3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 陈 平 张妮娜

赵海田 秦双亭 钱 飞

(以姓氏笔划为序)

## 编辑部

主编 钱 飞

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 07 月

内部资料性出版物准印字号

沪 (K)0000801 号

# 》 卷首语

**烈**火炼就真金。上海生活垃圾分类即将进入“强制时代”。6月骄阳似火，为做好生活垃圾分类这个“新时尚”，全市城管执法系统在炙烤般的夏日中，开展了为期一个月的生活垃圾分类大整治。全市共出动执法人员5.32万余次，开展执法检查1.82万余次，检查18304家单位，33253家次，教育劝阻相对人17566人次，督促相对人整改9642起。一系列数字的背后是全市城管执法队员深入摸排，主动上门宣传、耐心指导，默默无闻的奉献和辛勤付出，更是他们跨前一步、主动担当作为的有力体现，为打好打赢生活垃圾分类这场“运动战”“攻坚战”“持久战”做足了全方位准备。

新起点重整旗鼓再出发。“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，是党中央立足新时代作出的重大政治决定。上海城管执法以深入开展主题教育活动为契机，萃取信仰之力、使命之光、队伍之魂，将初心和使命转化为服务上海城市精细化管理的新使命和新担当，进一步深入开展城管执法体制机制改革，进一步推动队伍正规化、专业化、职业化发展，全面打造一支“崇法善治、忠诚为民、公正清廉、砥砺奋进”的城管执法队伍。

始终全力以赴是不变的本色。下半年，庆祝中华人民共和国成立70周年和迎接第二届中国国际进口博览会的大考即将来临。这样的考验不是第一次，也不是最后一次。上海城管执法队伍将一如既往始终保持昂扬向上的激情，攻坚克难的韧劲和舍我其谁的决心，积极展示新时代上海城管执法的新担当、新作为、新形象，全力开创上海城管执法事业新局面。

## 以“三治并举”为抓手 打好生活垃圾分类“三大战役”

文/徐志虎



P04

图：上海城管执法 2019年第3期

### 实

实施生活垃圾分类功在当代，利在千秋，是确保经济社会可持续发展的必要举措，是提升国民整体素质水平的重要途径，是落实城市精细化管理理念的重要内容。2019年以来，全系统各单位在市局的统一组织下，上下一心，协力推进，掀起了垃圾分类执法检查新高潮。特别是《上海市生活垃圾管理条例》颁布以来，全市面上生活垃圾分类工作稳步推进。

抓紧健全执法规范。市城管执法局根据新条例制定了执法权责清单，完善了执法程序和流程规范，细化了处罚裁量基准，全面提升生活垃圾分类执法的法治化和专业化水平。有力开展执法检查。出动执法人员5.32万余次，开展执法检查1.82万余次，检查18304家单位，33253家次。其中，检查居住区物业服务企业7462家次。机关企事业单位6067家次，商业楼宇大型商场2330家次，教育培训机构17566人次，督促相对人整改9642起，不断加大处罚力度。各单位注重严格执法、严格执法、严格处罚，依法集中查处生活垃圾分类案件1272起，对拒不履行生活垃圾分类义务的相对人形成了强有力的震慑。全面推进培训教育。在全系统分类分层次开展培训，实现全体执法人员培训一遍的目标；加大社会宣传力度，共在主流媒体开展垃圾分类专题宣传56篇次，每月组织一次“飞行检查”专题宣教活动，营造了良好社会氛围。

对照城市精细化管理标准，生活垃圾分类执法监管工作仍有不少差距，在全程分类四个环节，还大有可为，需要持续发力。要坚持效果导向，聚焦生活垃圾分类治理难点，积极探索自治、法治、德治“三治并举”的治理模式，以“德治”营造氛围，加强教育引导，

落实科学管理，开展全方位宣传动员，形成强大舆论导向，倡导好的风尚，促进习惯养成，全面提升垃圾分类实效；以“自治”凝聚合力，依托城管执法社区工作室和网格化管理平台等基层平台，广泛吸纳业委会、物业、楼组长、志愿者等积极因素参与；以“法治”保障实施，加大检查督促力度，开展全覆盖执法检查，全过细执法检查，全方位联合治理，以执法促管理、以执法促规范、以执法促习惯养成。

重点从以下三个方面加强：

### 一、准确理解生活垃圾管理条例的新内涵，明确执法监管的定位和方向

《上海市生活垃圾管理条例》将于7月1日正式实施，各单位要认真学习新条例，准确理解新条例的内涵；要严格执行新条例，确保新条例能够落实到位、取得实效。新条例与以前的政府规章相比，在执法监管方面有以下三方面新内涵：

#### （一）全面从严执法

新条例的颁布意味着执法力度的全面加强。一是由单环节处罚变为全环节处罚。以前的政府规章仅对生活垃圾投放这一环节规定了罚则，现在对生活垃圾投放、收集、运输、处置等全环节平均规定了罚则；二是处罚力度大幅增加。如对生活垃圾处置单位未按规定要求分类处置的，最高可以处以50万元罚款，情节严重的可以吊销经营服务许可证。全面从严处罚措施的出台，必将是对违法行为人产生强有力的震慑。

#### （二）注重教育引导

新条例的规定充分表明了不以处罚为目的，而以教育引导为主的立法本意。一是规定了整改前置。新条例赋予城管执法部门10项行政处罚权，其中9项有整改前置要求，即责令当事人限期改正，逾期不改的再予以罚款或吊销许可证。二是建立了管理责任人制度。规定管理责任人

上海城管执法 2019年第3期 5

## 卷首语

## 本刊专稿

- 04 以“三治并举”为抓手 打好生活垃圾分类“三大战役” / 徐志虎
- 08 以“三线、百路”整治为抓手 用创新实干推进“美丽街区”建设 / 陶清

## 理论研究

- 11 促进城管执法与社会治理相结合，不断提高上海城市管理水平 / 上海市城管执法局政策法规处
- 17 探索房屋承重结构受损问题的科学治理途径 / 朱绪明等

## 经验交流

- 21 坚持教育与处罚相结合 打好垃圾分类“攻坚战” / 刘冬梅
- 23 坚持三强化三提升 点燃新时尚引擎 / 蔡菁
- 25 加强店招店牌长效管理，建设美丽安全城区 / 青浦区城管执法局
- 28 金山城区夜排挡长效管理问题探究 / 金山区城管执法局

## 以“三线、百路”整治为抓手 用创新实干推进“美丽街区”建设

文/陶清



2018年，奉贤区城管执法局深入贯彻落实习近平总书记关于“上海城市管理应像绣花一样精细”的指示精神和市委李强书记提出的要用“三心一杆法”治理我们这座特大型城市的工作要求，围绕“三全四化”工作目标，对标最高标准、最好水平，勇于超越江浦最美城

P08

上海城管执法 2019年第3期

一、领导重视，凝聚共识，坚定不移推进“美丽街区”建设

“美丽街区”建设是一项系统工程，光靠一个部门或一个地区单个发力，单兵突进难以取得好的成效，需要领导高位推动，上下同心协力，共同努力攻坚，才能取得明显成效。

### （一）领导挂帅，组建班子

奉贤区委、区政府高度重视“美丽街区”建设，将其作为城市管理精细化工作的头号工程，并成立了由区委书记任第一组长，区长任组长的领导小组。所谓“三线”是指在沿江沿线、沿高速公路（铁路）线、沿主干道线，开展“五边四必”生态环境综合整治。所谓“百路整治”是自2018年起，分三年的时间完成“100+N”多条主干道（街面）及两侧的环境秩序综合治理，推进“三修、五化”，即可破路的予以修复、陈旧的予以修缮、缺失的予以修建，并实施道路（街区）两侧绿化、立面美化、环境美化、动态美化、公共设施人性化的工程建设。所谓“美丽街区”建设，是按照“城市管理精细化三年行动计划”要求，在“三线、百路”整治的基础上，按照“做减法、全要素、一体化”要求，努力实现“道路环境更加整洁、街容街貌更加美观、空间视觉更加亮丽”的工作目标。

### （二）聚力而为，强势推动

去年，区委书记以本署以“路长”的身份4次调研检查“三线”整治及大种公路沿线环境综合整治情况；区长多次召开并带领主要领导和相关委办局参加的部署会，并带队现场点评，亲

## 坚持教育与处罚相结合 打好垃圾分类“攻坚战”

文/刘冬梅



《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）已从2019年7月1日起正式施行，标志着本市生活垃圾工作步入依法推进、依法实施的新阶段。这既对城市精细化管理工作提出了更高要求，也给城管执法部门带来了新的挑战。

截至7月6日，全市城管执法部门共出动执法人员17800人次，开展执法检查9600次，其中查处违法案件190起，取得了初步执法成效。

P21

上海城管执法 2019年第3期

## 法治课堂

### 32 行政执法中责令改正的法理特质与行为结构 / 黄 皓

## 案例研习

### 38 论违法建设行政处罚案件相对人的认定 / 吴 迟

### 42 如何在当事人不配合情况下做好小区存量成片违法建筑依法拆除工作 / 虹口区城管执法局

## 他山之石

### 44 住宅小区装修管控,南平推广“一三五”工作法 / 本刊编辑摘编

## 城管风采

### 47 以青春之我书写人生,以奋斗之我筑梦中国 / 蔡婷婷

### 49 做城市的“督察员”,做人民的“服务员” / 闵行区浦锦街道城管执法中队



# 以“三治并举”为抓手 打好生活垃圾分类“三大战役”

文 / 徐志虎



# 实

施垃圾分类功在当代、利在千秋，是确保经济社会可持续发展的必要举措，是提升国民整体素质水平的重要途径，是落实城市精细化管理理念的重要内容。2019年以来，全系统各单位在市局的统一组织下，上下一心、协力推进，掀起了垃圾分类执法检查新高潮。特别是《上海市生活垃圾管理条例》颁布以来，全市面上生活垃圾分类工作稳步推进。

抓紧健全执法规范。市城管执法局根据新条例制定了执法权责清单，完善了执法程序和流程规范，细化了处罚裁量基准，全面提升了生活垃圾分类执法的法治化和专业化水平。有力开展执法检查。出动执法人员5.32万余次，开展执法检查1.82万余次，检查18304家单位，33253家次。其中，检查居住区物业服务企业7462家次、机关企事业单位6067家次、商业楼宇大型商场2330家次，教育劝阻相对人17566人次，督促相对人整改9642起。不断加大处罚力度。各单位注重严格检查、严格执法、严格处罚，依法集中查处生活垃圾分类案件1272起，对拒不履行生活垃圾分类法定义务的相对人形成了强有力的震慑。全面推进培训宣教。在全系统分类分层开展培训，实现全体队员人人培训一遍的目标。加大社会宣传力度，共在主流媒体开展垃圾分类专题宣传56篇次，每月组织一次“飞行检查”专题宣教活动，营造了良好社会氛围。

对照城市精细化管理标准，生活垃圾分类执法监管工作仍有不少差距，在全程分类四个环节，还大有可为，需要持续发力。要坚持效果导向，聚焦生活垃圾分类治理难题，积极探索自治、法治、德治“三治并举”的治理模式。以“德治”营造时尚，加强教育引导，

落实科学管理，开展全方位宣传动员，形成强大舆论导向，倡导好的风尚，促进习惯养成，全面提高垃圾分类实效；以“自治”凝聚合力，依托城管执法社区工作室和网格化管理平台等基层平台，广泛吸纳业委会、物业、楼道长、志愿者等积极因素参与；以“法治”保障实施，加大检查督促力度，开展全覆盖执法检查、全过程执法查处，全方位联合治理，以执法促管理、以执法促规范、以执法促习惯养成。

重点从以下三个方面加强：

## 一、准确理解生活垃圾管理条例的新内涵， 选准执法监管的定位和方向

《上海市生活垃圾管理条例》将于7月1日正式实施，各单位要继续认真学习新条例，准确理解新条例的内涵；要积极贯彻新条例，确保新条例能够落实到位、取得实效。新条例与以前的政府规章相比，在执法监管方面有以下三方面新内涵：

### （一）全面从严执法

新条例的颁布意味着执法力度的全面加大。一是由单环节处罚变为全环节处罚，以前的政府规章仅对生活垃圾投放这一环节规定了罚则，现在对生活垃圾投放、收集、运输、处置等全部环节均规定了罚则；二是处罚力度大幅加大，如对生活垃圾处置单位未按要求分类处置的，最高可以处以50万元罚款，情节严重的可以吊销经营许可证。全面从严处罚措施的出台，必将对违法行为人产生强有力的震慑。

### （二）注重教育引导

新条例的规定充分表明了不以处罚为目的，而以教育引导为主的立法本意。一是规定了整改前置。新条例赋予城管执法部门10项行政处罚权，其中9项有整改前置要求，即责令违法当事人限期改正，逾期不改正的再予以罚款或吊销许可证。二是建立了管理责任人制度，规定管理责任人应



当加强对分类投放的指导，不符合要求的应当要求改正，不改正的可以举报。新条例旨在通过管理引导和责令整改等措施，逐步教育引导社会大众养成垃圾分类的习惯和意识。

### （三）强化系统治理

生活垃圾管理事关国民素质教育、分类体系建设、管理机制运行、行政执法处罚等方方面面，是一项涉及全社会的系统性工程，仅靠一家行政部门单打独斗难以管实管好。新条例严格贯彻了系统治理的思路：一是促进源头减量，详细规定了限制一次性用品、提高包装物回收利用、加大净菜上市力度等措施；二是全程监督管理，详细规定了相关职能部门的管理职责，实现管理无缝衔接；三是末端执法处罚，规定了市场监管、文化旅游、城管执法部门的罚则，形成执法强大威慑。

## 二、准确把握垃圾分类监管工作的着力点，明确城管执法工作重点

垃圾分类不能单纯依靠执法，但没有执法万万不行。各单位要坚决克服慵懒思想，以时不我待的紧迫感和久久为功的坚韧性，全员发动、全力以赴，打好城管执法“三大战役”。

### （一）打好全覆盖执法检查运动战

一是对全市党政机关、国企、事业单位、商场、公园、交通枢纽和 1.2 万多个住宅小区开展多轮全覆盖执法检查，重点检查生活垃圾分类投放环节是否符合法规规定；二是对继续对全市 230 家生活垃圾收集运输单位和 20 多家垃圾中转处置单位开展全覆盖检查，重点检查收集、运输、处置环节是否符合法规规定。检查情况建立专项数据库，并认真梳理发现的问题，属于分类体系建设问题的及时移交管理部门，属于违反法规规章问题的进行教育劝阻和责令整改，为实施行政处罚做好扎实准备。

### （二）打好全过程执法处罚攻坚战

一是加大执法力度。聚焦生活垃圾分类“投放、



收集、运输、处置”全过程，按照“单位、小区、个人”全覆盖要求，发动全系统开展专项执法整治行动，集中处罚一批违反新条例规定的单位和个人，在全市形成垃圾分类执法整治高压态势。二是实施信用惩戒。对单位和个人不履行生活垃圾分类义务且拒不改正、阻碍城管执法部门履行职责等情形，依法将其信息纳入本市公共信用平台。三是吊销运营资质。对违法情节严重、拒不整改的收运企业和末端处置企业，依法吊销运营资质。

### （三）打好全方位联合治理持久战

一是强化管执联动。加强与管理部门的闭环制度建设，不断健全信息共享、案件移送等协作机制；加强与绿化市容、房管、市场监管、文化旅游等部门的执法协作，联合开展法律宣传、行政检查、执法整治等行动，形成生活垃圾执法管理工作合力。二是善于借力借势。一方面，借助“三个美丽”建设、文明城区创建等各类载体，提升生活垃圾分类监管工作实效；另一方面，充分发挥城管执法重心下移、力量下沉的体制优势，推动街镇更多力量投入生活垃圾分类执法工作，不断夯实生活垃圾监管工作的基层基础。

## 三、准确掌握垃圾分类监管工作的切入点，全面营造良好的社会舆论氛围

执法工作是保障，但要真正实现全社会人人参与、自觉践行垃圾分类的良好氛围，还需要进





一步加大社会宣传动员力度。

### （一）全面加强宣传培训

一是加大社会宣传力度。充分利用传统媒体、新兴媒体等各种媒介，开展垃圾分类系列宣传活动；充分利用地铁站、公交站等交通枢纽以及工地围栏等公益阵地，加强垃圾分类公益宣传；持续开展“送法进社区”“条例宣传周”等宣传活动，加强新条例等法律法规的社会宣传，不断增强广大市民群众生活垃圾分类的法治意识。二是组织开展全员培训。要建立与管理相关部门的跨部门联合培训机制，创新培训方式方法，强化理论与实践有机结合，加快提升城管执法人员的专业水平和业务能力，为新条例顺利实施提供扎实的人员保障。

### （二）广泛开展社会动员

一是充分发挥 5950 个城管执法社区工作室作用。进一步健全城管执法社区工作室的运行机制，

将生活垃圾分类作为当前社区工作室的核心工作，加强对全市 1.2 万余个居住小区的指导服务，积极推动居住区的分类投放管理责任人有效履职，引导每个市民自觉做好垃圾分类工作。二是组织开展形式丰富的动员活动。开展城管执法进社区、进学校、进企业、进公园、进医院等活动，不断加大社会动员力度，营造“以参与分类为乐、以准确分类为荣”的浓厚社会氛围。

开展生活垃圾分类是一场方兴未艾的绿色革命，只有进行时，没有完成时。各单位要结合“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，深入思考谋划，主动跨前担当，守土有责尽责，更富创造性地开展垃圾分类执法保障工作，为建设更加干净、绿色、低碳的美丽上海不懈努力，以优异成绩迎接新中国成立 70 周年！

作者：徐志虎 上海市城管执法局党组书记、局长

# 以“三线、百路”整治为抓手 用创新实干推进“美丽街区”建设

文 / 陶 清



2018年，奉贤区城管执法局深入贯彻落实习近平总书记关于“上海城市管理应该像绣花一样精细”的指示精神和市委李强书记提出的要用“三心一针法”治理我们这座特大型城市的工作要求，围绕“三全四化”工作目标，对标最高标准、最好水平，勇于超越江浙最美城市管理水平，叠加执法整治力量，引入最新潮流设计创意，发挥属地政府的主体作用，推进高品质“美丽街区”建设暨“三线、百路”整治。

## 一、领导重视、凝聚共识，坚定不移推进“美丽街区”建设

“美丽街区”建设是一项系统性工程，光靠一个部门或一个地区单个发力、单兵突进难以取得好的成效，需要领导高位推动、上下同心协力，共同聚力攻坚，才能取得明显成效。

### （一）领导挂帅，组建班子

奉贤区委、区政府高度重视“美丽街区”建设，将其作为城市管理精细化工作的头号工程，并成立了由区委书记任第一组长、区长任组长的领导小组。所谓“三线”是指在沿江河线、沿高速公路（铁路）线、沿主干道线，开展“五违四必”生态环境综合整治。所谓“百路整治”是自2018年起，分三年的时间完成“100+X”条段主干道（街面）及两侧的环境秩序综合治理，推进“三修、五化”，即对破损的予以修复、陈旧的予以修缮、缺失的予以修建，并实施道路（街区）两侧绿化、立面美化、环境优化、动态靓化、公共设施人性化的工程建设。所谓“美丽街区”建设，是按照“城市管理精细化三年行动计划”要求，在“三线、百路”整治的基础上，按照“做减法、全要素、一体化”要求，努力实现“道路环境更加整洁、街容街貌更加美观、空间视觉更加靓丽”的工作目标。

### （二）亲力亲为，强势推动

去年，区委书记庄木弟以“路长”的身份4次调研检查“三线”整治及大叶公路沿线环境综合治理情况；区长华源多次召开街镇主要领导和相关委办局参加的部署会，并带队现场点评、亲



自参加方案评审。主要领导的高度重视，进一步统一了大家的思想，激发了基层的工作激情，也为2018年创建工作明确“路线图”，制定“任务书”，绘好“时间表”。

### （三）典型引领，正向激励

南桥镇在全区率先啃下破墙开店、防盗窗“凸改平”、拆除违规太阳能热水器等“硬骨头”；青村镇结合清溪古镇，延续“文脉记忆”，整治成果体现江南水乡特色；海湾镇结合农垦文化，因地制宜打造“火车头”广场和口袋公园。三个街镇的成功试点，为全区推进此项工作提供了示范样板。同时，我区按照“早干早得、多干多得”的竞争性奖励原则，建立专项奖补资金，鼓励争优创先。2018年区镇两级共计投入资金8.2亿元。

## 二、创新突破、系统治理，用“绣花功夫”打造“美丽街区”

坚持问题导向、需求导向、效果导向，始终

把人民群众的所思、所想、所盼作为执法整治和“美丽街区”创建的出发点和落脚点。

### （一）打好“组合拳”，综合整治“做减法”

围绕“拆除违法、清理多余、调整低端”既定原则，综合使用“拆、封、围、移、调”“五手组合拳”，区各有关部门通力合作，2018年共拆除各类违规设置的户外招牌和店招店牌1万余块、违章建筑1725处（28万平方米）；整治破墙（窗、门）开店4200余处、卷帘门5343处；规整空调外机1.5万处；清理乱堆物1970处、乱停车3818辆、“五乱”广告2745处；解决交通堵点158处，关停无证经营门店1078个，消除食品安全隐患589处、高空坠物安全隐患3867处；完成了56条段主干道（街区）的全面执法整治和其中37条段主干道（街区）的修复美化提升。

### （二）注重高品质，规划设计“全要素”

统筹市政道路、交通设施、绿化植树、立面



整治、城市家具等要素,汇总各部门不同项目方案,进行统一设计、共同评审,统一报送区发改委立项。在方案编制上,做到“一地一文化、一路一特色、一幢一风貌”,充分挖掘历史人文,体现现代元素,打造差别化、个性化的街镇特色品牌。

### （三）寻找结合点，项目推进“一体化”

以我局为统筹牵头，以街镇为创建单位，市政交通、绿化市容等专业部门协同，充分发挥街镇在综合执法整治、群众工作、项目整合推进的优势。同时，按项目的难易程度分为“专业建设类”和“综合整治类”，坚持“条块联动、资源整合”，做到施工项目一体化统筹推进。2018年，我区8个街镇成功创建了20条“美丽街区”，共修复市政道路12.7万平方米，完善公共设施518个，梳理杆线332处，修复临街外立面19.3万平方米，补种绿化11.3万平方米，建设街景小品228处，改造景观灯光1.8万米，为居民群众带来了“家门口的幸福”。

## 三、久久为功，再起宏图，以更高标准提升“美丽街区”

针对街面环境“整治易、易反弹”的特点，我们创新工作理念，在长效常态管控上下功夫，让奉贤的街区和道路更安全、更干净、更有序、更美丽。

### （一）发挥商家和房东自行出资参与创建的作用

村居干部、自治组织与执法部门协同配合，上门告知宣传，有效引导商家和房东共同参与“美丽街区”创建。目前，全区已有28家企业和独栋建筑商家，自行出资美化提升临街立面。

### （二）建立“网格化、精细化”管理处置机制

依托区、街镇、村居三级“路长制”，开展“划片、包段、管区、治顽点”的街面勤务管理模式。组建以城管执法为主体、其它执法部门共同参与的“1+X”综合执法平台，并配以“第三方特保公司”和“专业施工作业队伍”的“一体化处置队伍”，做到快速发现、快速处置，整治一条、巩固一条。



### （三）创新开展“备案登记”和智慧城管

在街镇设立“户外设施及临街立面装饰备案登记”受理窗口，建立奉贤区户外设施“备案登记”信息管理平台，安装“二维码智慧门牌”，运用移动执法终端APP，强化对店招店牌和临街立面设施的动态管理。督促商家在店面外装修时，主动申请“备案登记”，通过“源头治理”，共同营造美观、协调、整洁、有序的街区环境。依托公安“雪亮”工程，年内拟建立1600个城市管理街面视频监控探头，城管执法中队通过视频网上巡查、自动报警等手段，主动发现街面各类违法违规行为，并视频截图保存证据作为处罚依据。

今年，我区已把各街镇的42条段道路纳入政府性投资的当年新开工项目，并全线开工建设，力争部分路段在10月“国庆节”前完成整治创建，其余路段在今年“进博会”前全部完工。

我们坚信，在市城管执法局大力支持下，通过两三年的持续努力，奉贤区的城市街区小巷、主干道沿线将更干净、更有序、更安全，店招店牌和立面设施更美观、更协调、更有特色，城市服务功能和城市家具将更人性化、便民化、舒适化，市民群众将有更多的获得感和幸福感，成为南上海中心城市一张靓丽名片。

作者：陶清 奉贤区城管执法局党委书记、局长



# 促进城管执法与社会治理相结合 不断提高上海城市管理水平

文 / 上海市城管执法局政策法规处

党的十九大报告明确提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，提高城市管理“社会化、法治化、智能化、专业化”水平。这客观上是顺应国际化和全球化城市发展与城市管理大趋势，为我国尤其是上海特大型全球城市如何融入国际化元素、保障和服务城市居民日益增长需求，进一步提高城市自我管理水平和提供新的实施路径，也为探索上海城市管理执法与社会治理相结合指出了发展的目标与方向。

进入 21 世纪后，随着全球化发展进程的日益加快，上海城市国际化、现代化水平的不断提高，对城市管理执法工作也提出新的更高要求，城市管理执法也必将从“小城管”逐步向“大城管”领域拓展。在这一发展过程中，城市管理执法中的一些深层次矛盾和问题日益凸显，亟待上海城市管理向社会治理转型发展，通过城市管理与社会治理相互融合以及精细化管理，不断提高城市管理执法的能力与水平。

## 一、城管执法与社会治理的逻辑关系

城管执法作为城市管理的一种具体手段，其目标是提供较好的公共资源服务，改善城市人民的生产生活环境，促进社会的全面发展。社会治

理的目标是实现“善治”，是以实现和维护群众权利为核心，完善社会福利、保障改善民生，化解社会矛盾，促进社会公平，推动社会有序和谐发展的过程。可见，城管执法与社会治理具有目标的一致性，都是为了维护和达成社会秩序，对公民社会领域的社会组织、社会事务和社会活动进行规范和协调等。这为我们探索城管执法与社会治理的内在关系提供了分析基础，对于破解当前城管执法困境和构建城管执法领域的社会治理机制也有着重要启发。

### （一）城管执法与社会治理理念的区别

首先，主体上，城管执法更强调执法主体对行政相对人的管理和控制；而社会治理强调一方主体与另一方主体的平等合作。城管执法将政府视为管理主体，将社会视为被管理的客体，偏重于作为管理主体的政府对作为管理客体的社会进行管理和控制；而社会治理则强调多元主体，政府和公民社会都是一方治理主体，二者平等合作对公共事务进行共同治理。

其次，过程上，城管执法是单向度的，强调政府对社会单方面的自上而下的管控；而社会治理强调多元主体之间的多向度的协商与合作，从

而达成对公共社会事务的有效治理。

再次，内容上，城管执法更多强调政府对社会公共事务的管理；而社会治理首先强调公民对社会公共事务的自我管理与自治，同时也不排斥政府对社会公共事务的管理，并强调政府与社会的合作共治。

最后，结果上，城管执法体现为刚性的、静态的、被动的管控，是主体与客体之间的管理与被管理状态；而社会治理则体现为柔性的、动态的、主动的治理，是多元平等主体之间的最佳状态。

## （二）城管执法是社会治理的重要内容

城市管理是社会管理的重要组成部分，在社会管理走向社会治理进程中，城管执法在社会治理中的地位和作用越来越重要。

城管执法是社会治理的主力军。城管执法是城市治理的一项重要内容。城管拥有多项处罚权，其任务之重、难度之大、影响之广，在一定程度上，超过了某一具体领域内的专业执法。“天大的小事”，看起来具体而细微，但事关群众的日常生活，不仅当事人感受深切，而且还关系到一个区域、一个城市的整体形象，作用至关重要。

城管执法是社会治理的先锋队。随着上海2040年卓越全球城市目标的提出，城市管理的水

平要与国际化大都市要求匹配，和市民群众的期望相吻合，让城市基础设施和安全运行体系充分发挥效应，攻克城市管理难题顽症，城管执法部门作为城市管理的一线力量，在其中发挥着不可替代的作用。

城管执法是社会治理的晴雨表。城管执法部门在建设人民满意的服务型政府中，发挥着非常关键的作用。作为工作在一线和前沿的执法队伍，城管执法与社会联系最紧密、最受社会关注，其执法行为直接影响着公民法人的权利和义务，群众往往将其执法行为与政府行政能力挂钩，并作为评价政府行政水平的尺度之一。

城管执法是社会治理的播种机。城管执法部门在执法过程中，经常会直接面对广大的市民，执法的过程也是普及党和国家的法律法规、引导广大老百姓树立法治观念的过程。

## （三）城管执法与社会治理融合互动的必然性

城市管理是社会管理的重要组成部分，在社会管理走向社会治理进程中，城管执法与社会治理存在着融合互动的现实需要。

综合执法性质决定了需要从“小城管”理念转变到“大城管”理念。目前城管执法部门行使的是相关政府职能部门的部分或者全部行政处罚

权，在执法工作中会与原来的职能部门有联系，有的职能部门会认为城管工作是城管执法部门一家的事，这就是“小城管”的狭隘理念。其实很多城市管理工作需要多个部门共同完成，需要城市政府统筹协调、多部门会同城管执法部门协同完成，这就是社会治理中“大城管”之必然。

城市生活共同体有序运转决定了需要市民和社会组织齐





参与、共谋划。城管执法的目的是维护城市秩序，受益的是城市市民和社会组织，而且所有城市管理立法中都要求市民、组织有遵守法律规则的义务和投诉举报他人违法行为的权利。因此，城市生活共同体有序运行，需要发挥市民和社会组织的作用，调动其参与城市治理，成为城市管理执法部门的伙伴、助手。

解决当前执法中凸显的众多矛盾需要转变治理模式。党的十八届三中全会决定把社会治理体制创新概括为改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系四个方面，这对城管执法领域来讲，很有战略指导性和问题针对性。促进目前城管执法中“行政权力 ---> 公民权利”这种单一权力导向型向“行政权力 <---> 公民权利”互动型转变，充分依靠城市中企业、组织、家庭、个人等多元共同参与城市治理的作用和积极性，是顺应国家推进社会治理体制建设和实现党的十九大提出的“打造共建共治共享的社会治理格局”发展要求。

## 二、城管执法领域社会治理的经验与问题

### （一）城管执法领域社会治理的工作经验

#### 1. 党建引领发挥着核心作用

实践证明，党建引领是城管执法与社会治理对接的核心，也是推进城管执法领域社会治理的润滑剂，对消除城管执法与社会治理之间的障碍起到了关键的作用。城管执法积极与基层党建对接，通过发挥基层党组织整合资源的能力，加速了城管执法与社会治理的融合。

#### 2. 城管执法力量下沉为城管执法领域社会治理奠定了基础

城管执法力量是上海城市管理力量下沉的第一支队伍，也是下沉最彻底的执法队伍之一。通过落实城管执法中队“区属街管街用”和“镇属镇管镇用”模式，实现执法力量下沉、重心下移。力量的下沉促使城管执法职能和人员直接面对社

会公众，在管理、执法职能向服务职能转变的同时，也能够更好地与社会治理模式对接，更好地发挥社会力量参与城市管理的优势，助推基层多元协商、共治格局的形成。

#### 3. 根据区域不同特点因地制宜

上海各区、街镇的区位、交通条件、要素资源差异化程度较高，经济社会发展状况不同，面临的执法问题不同，面对的重点区域、重点领域、重点顽疾也各不相同。对此，在市城管执法的大方向下，各区积极采取适合各区实际的模式和推进方式，取得了较好的效果。

#### 4. 基层社会治理平台成为城管执法融入社会治理的基本单元

在党建引领下，上海基层社会治理平台建设持续推进。城管执法力量下沉，进入基本单元，与“大平台+小载体”的基层平台体系对接，融入社会治理的渠道更加明确，机制更加顺畅。城管执法更加依靠这些平台来开展工作，共享信息，优化配置资源，从而提高了执法的效率和效果。

#### 5. 顺畅的协调融合机制是城管执法领域社会治理的保障

顺畅的机制包括两个方面：一是城管执法与城市管理相关部门相互协调，形成了相互分工合作的格局；二是城管执法与社会治理的融合。城管执法与社会治理相互融合，才能根据社会治理的需求，把单一的执法职能向管理、执法和服务综合职能转变。

#### 6. 社会力量共同参与形成合力

在社会治理大背景下，城管执法是社会的工作，是政府与社会力量相互分工合作，共治的结果。社会多方参与可以减少违法事件的发生率，及时预警预报违法事件，共同处理违法事件，从而降低城管执法成本，优化城管执法资源，提升城管执法水平。

#### 7. 充分发挥“智慧城管”的作用

2005 年上海试运行城市网格化管理，随后逐步形成全市区两级城市网格化管理平台。通过单元网格将“块”和“条”的职能整合，形成多部门联动体系，并不断向社会治理领域拓展，构建了“一条热线、一个平台、一支队伍、X 个行政管理部门”的“1+1+1+X”城市综合管理工作体系，推动城管执法与社区治理的结合更加紧密。

## （二）城管执法领域社会治理面临的瓶颈问题

自 2015 年 12 月中共中央国务院《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》出台以来，上海城管执法体制改革取得重大突破，市、区、街镇三级综合执法体制基本确立。同时，上海城管执法领域社会治理能力不断提高，在解决城市管理面临的突出矛盾和问题、消除城市管理工作中的短板、进一步提高执法效能等方面取得了显著的成效。然而，由于城管执法领域的社会治理只处于起步阶段，而“改革永远在路上”，未来上海市城管执法领域社会治理机制创新仍然面临以下几方面问题需要破解。

### 1. 城管执法领域社会治理基础的欠缺

第一，公众参与城市管理的意识相对淡薄。虽然伴随着经济发展、民主建设进程，公民素质日益提高，对政治生活和社会生活的参与诉求有

所提升。但除了为数不多的代表活跃在城市管理的平台上，大多数居民对参与城市管理并不积极。相当一部分公众认为城市管理和自己风马牛不相及，不愿意主动参与城市管理，有的甚至唱反调。

第二，社会组织参与城市管理的能力不足。一直以来，很大一部分社会组织的发展依附于业务主管部门，官方色彩较浓。这种依附所带来的干预与制约问题往往是不利于非政府组织的正常发展。社会组织作为公众表达城市管理领域诉求的渠道这一作用发挥还不明显。

### 2. 城管执法与社会治理融合机制的不畅

第一，城管执法引入市场机制能力的不足。实践中发现，一方面由于各区、街镇财政实力不同，引入市场机制或政府购买服务的能力不同；另一方面，即使有着引入市场机制的财力和意愿，也会常常受到财政体制繁杂规定要求的制约。

第二，社会力量参与城市管理的渠道不畅。当前一些与城市管理相关的社会组织，往往各自为政，没有形成与政府、社会的城市管理合力。城市管理工作需要政府的牵头引领作用，特别是要充分发挥基层政府在城市管理活动中协调组织的作用。但目前可以发挥社区“五老”（老干部、老战士、老教师、老专家、老模范）和有威望热心市民的影响力的参与渠道却没有有效建立起来。

第三，公众参与的反馈机制缺乏。公众向城管执法部门的微博或微信，或者利用邮件等方式反映自己的意见与诉求，但很多时候可能得不到回复，或者很长时间才回复，或者回复有误等。从而降低了公众参与热情，没有建立正向的反馈机制。

## 三、城管执法领域社会治理机制建设的政策建议





持续推进城管执法领域社会治理水平的不断提升,要根据习近平总书记提出的“城市管理应该像绣花一样精细”的总体要求,把握好我国新时代社会主要矛盾的变化,紧紧围绕满足人民对美好生活的需要这一核心任务,构建“党建引领、政府负责、社会协同、群众参与、法治保障”的城管执法领域

社会治理机制,实现管理向治理的转变,使多元社会利益和社会资源得到合理配置,社会矛盾和社会纠纷得到有效化解,社会整体利益和社会和谐秩序得到切实维护,实现“善治”目标。

### **(一) 发挥城管执法领域社会治理的党建引领作用**

正如十九大报告所提出的,中国特色社会主义最本质的特征是党的领导,中国特色社会主义制度的最大优势是党的领导。因此,城管执法领域社会治理能力的提升要以提升组织力为重点,把基层党组织建成推动改革发展的坚强战斗堡垒,引导广大党员在城市执法领域社会治理中发挥先锋模范作用。及时把握新时代城市执法领域社会治理中的新问题,坚持问题导向,构建“党建+互联网”的城市管理模式。

### **(二) 推进城管执法领域社会治理的组织基础建设**

一是完善居委会、业委会、商管会等社会主体的培育。正确处理执法部门与社会组织以及各相关主体之间的关系,明确各方主体在社会管理和社会治理中的定位。完善社会和社会治理的一系列政策和法规,通过对社会管理领域进行过程引导和规范,实现执法部门对创新活动和创新行为的引导、调控和激励,同时健全和完善社会自治、自律和自我发展的新机制,充分发挥各种社



会组织和群众个人在社会管理和社会治理上的主体性及其对执法部门的监督制约作用。借助城管执法力量下沉的契机,提升城管执法力量与居委会、业委会、商管会的对接和合作,把社区、园区、商区、楼宇、企事业单位等基本社区平台融入城管执法,在加强基层管理与服务、执法宣传、培训和演练方面加强合作,共同推进基层治理工作。

二是积极推动社会力量的发挥,推进相关社会组织建设的完善。社区各方力量的广泛参与,能够弥补政府单方面供给和社区需求脱节的问题。在优化社会治理的过程中,深入分析不同社会组织的性质、职责范围,并利用一定的规范引导社会组织发挥自身的优势,体现分类治理的优势。对于专业类服务型社会组织,可以加强合作,利用市场手段购买服务,并鼓励其开展经营性活动,扩大资金来源、提高运行能力。另外,坚持平台化运作和项目化推进,整合单元内各类资源,优化自下而上的共治议题并形成实施机制,着力为社区各方提供精准有效的服务。

三是努力推进“自治-共治-管理-执法”一体化的平台建设。坚持“条块结合、以块为主、属地管理”的基本原则,落实街道属地管理责任和部门主体责任,充分发挥和依托街道平台的作用,实施依法治理、综合治理、源头治理。健全

社区联席会议制度,研究重大事项,审议共治项目。配套建立健全社区居民、驻区单位、社会组织互为融合、自下而上的项目运作机制。借鉴闵行“2+2+3”的模式,把社会自治、共治与管理、执法相互衔接,构筑信息共享平台,凝聚共管合力,提高执法成效,强化源头管理,充分发挥执法和管理的联动作用,建立“黄金7天”循环模式,形成长效治理体系。

### **(三) 深化城管执法领域社会治理的衔接机制建设**

一是社会参与机制。城市管理部门制定相关标准时,注重听取相关部门和社会公众意见建议,标准出台后,向社会公示,接受群众监督。

二是协商管理机制。引入体现相对人与执法主体双方合意的执法前端介入环节,尽可能通过社会参与和多元协商,以指导、引导、协商、教育等方式化解城市管理中遇到的问题,从源头上更有效地预防和减少违法行为的发生,同时也保证了执法效率。

三是宣传教育机制。城市执法部门建立与公众共管、联管、协管的互动机制,组织群众志愿者担任信息员、劝导员、监督员、参谋员、宣传员,参与公共设施和环境卫生等日常维护活动。

### **(四) 加快城管执法领域社会治理的典型模式推广**

一是因地制宜加快典型模式的推广。当前,上海城管执法在与社会治理相衔接的过程中,逐步形成了涵盖社区、商圈、园区、楼宇等七种可推广、可复制的典型模式。这些成功模式改变了以往相对简单粗暴的执法方式,扭转了城管执法的负面形象,较好地达到市容环境整治和提升的目的。这是理念的转变和创新,符合依法治国、依法治市的精神,值得各区、街镇认真学习和大力推广。

二是在重点领域先行先试。紧紧围绕市委市政府关于公共安全整治的目标,结合街镇公共安全重点整治任务,针对重点领域、重点区域,选择

基础较好、条件成熟的地区,先行先试,逐步推广,推进城管执法与社会治理的合作大平台建设。加强对核心路段、特定区域、重点问题的整治,特别是对示范道路、菜场、轨交、商业广场等重点区域的市容环境、各类违法建筑、无资质渣土运输车辆等问题,定期组织或参与相关部门的集中整治,消除安全隐患,守牢安全底线。坚持精准“补短板”,推进城市管理难题顽症专项执法整治。重点推进违法建筑、街面环境秩序、住宅小区、无序设摊、违法户外广告和建筑垃圾等领域的执法整治工作,加快消除历史存量,落实常态长效管控机制。

### **(五) 完善城管执法领域社会治理的保障机制建设**

一是提高城管执法领域引入市场机制的能力。鼓励区和街镇引进第三方管理机构,积极参与城管执法工作,政府部门的职能转变为监督管理。在运作模式上,可根据街镇的不同特点,采取不同的市场化模式。有条件的地区,可采用完全市场化模式,采取招标,引进第三方;条件不成熟地区,可适当采取市场化与行政手段相结合,政府在基础设施和配套设施建设方面部分托底,第三方实施具体的管理;条件较差地区,以政府托底为主,重点以镇属相关企业为主体实施外包。

二是构建城管执法领域社会治理的标准体系。根据《关于深入推进城市执法体制改革、改进城市管理工作的指导意见》和本市《关于进一步完善本市区县城市管理综合执法体制机制的实施意见》的要求,进一步健全考核制度,推广绩效管理和服务承诺制度,加快建立城市管理行政问责制度,将城市管理执法工作纳入经济社会发展综合评价体系和领导干部政绩考核体系。在此基础上,探索构建社会治理与城管执法相互融合的执法行为规范评估体系,定期开展评估。经过几年运作之后,可以尝试建立相应的地方标准和认证体系。



# 探索房屋承重结构被损问题的科学治理途径

## ——基于城管执法查处损坏房屋承重结构工作的分析

文 / 朱绪明等

近年来,居民房屋装修时损坏承重结构的现象屡见不鲜、屡禁不止。拆改墙体虽然使住宅的使用功能更强,但擅自变动建筑主体和承重结构不仅影响建筑本身,而且会危及居住者的生命和财产安全,引发社会矛盾。

### 一、背景意义

随着市民对房屋违法行为的维权意识逐渐增强,涉及房屋承重结构的诉件存在一定幅度的增长,目前已成为除违法建筑以外投诉举报最多的房屋类违法行为。2016年1月实施的《上海市城市管理行政执法条例实施办法》拓宽了城管执法部门的执法权限,明确城管执法部门依据《上海市住宅物业管理规定》,对损坏房屋承重结构实施行政处罚。作为新增执法事项,城管执法部门对此尚处在摸索阶段。为了不断完善优化城管执法工作机制,提升执法实效,回应居民诉求,本次调研通过问卷调查、网络调查、咨询专家、定

点走访等形式,分别以普通市民和城管执法人员为主要对象,了解市民群众对损坏房屋承重结构的认知和看法,以及城管执法人员在查处此类案件过程中遇到的问题和想法,深入分析目前开展工作所遇到的瓶颈和难题,进而提出具有一定针对性、可操作性的建议 and 对策,为查处损坏房屋承重结构工作提供科学参考。

### 二、情况分析

本次调研共回收有效问卷863份,其中市民问卷663份,执法人员问卷200份,各分类数据都符合最低样本采集要求。

从市民调研对象的背景资料来看,基本涵盖各个年龄各行各业;从住宅类型看,大多为普通5-7层住宅和小高层公寓楼,其中自购产权房房屋占比最大,且房龄以5-20年居多。

从执法人员调研对象的背景资料看,性别、年龄及执法经验占比基本符合现阶段城管执法人

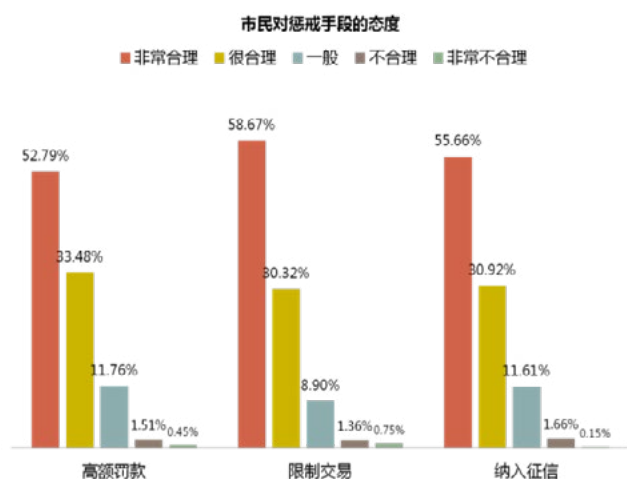
| 年龄    |        | 学历     |        | 职业       |        | 房屋类型               |        | 房屋房龄   |        |
|-------|--------|--------|--------|----------|--------|--------------------|--------|--------|--------|
| 18-30 | 25.04% | 高中及以下  | 16.14% | 金融       | 7.84%  | 普通住宅(5至7层)         | 57.32% | 5年以下   | 12.07% |
| 31-40 | 37.1%  | 大专     | 22.02% | 教育       | 5.13%  | 小高层公寓(7层以上)        | 33.48% | 5-20年  | 56.86% |
| 41-50 | 16.89% | 本科     | 49.92% | 医疗       | 2.71%  | 自有建设私房             | 1.51%  | 21-30年 | 18.25% |
| 51-65 | 16.14% | 研究生及以上 | 11.92% | 政府机关     | 25.04% | 别墅                 | 1.81%  | 31-50年 | 6.33%  |
| 65以上  | 4.83%  |        |        | 国有企业事业单位 | 19.61% | 商住两用房等             | 0.75%  | 50年以上  | 2.26%  |
| 房屋形式  |        |        |        | 民营企业事业单位 | 8.45%  | 其他                 | 5.13%  | 不清楚    | 4.22%  |
| 自购    |        | 80.39% |        | 私营业主     | 2.87%  | 表1 663名市民调研对象的背景情况 |        |        |        |
| 租用    |        | 11.76% |        | 科研技术人员   | 2.41%  |                    |        |        |        |
| 单位分配  |        | 4.37%  |        | 军人       | 0.3%   |                    |        |        |        |
| 其他    |        | 3.47%  |        | 其他       | 25.64% |                    |        |        |        |

员现状，样本中一线执法队员占绝大多数，所有分类数据样本均符合最低样本要求。

### （一）基本情况

#### 1. 市民对损坏房屋承重结构的认识与态度

大多数市民对房屋承重结构有所了解，但不够全面。受访市民普遍表示不应也不会损坏房屋承重结构，认为损坏行为会对房屋整体造成危害。且高达九成的市民表示支持政府相关部门加强对损坏房屋承重结构的查处工作，并对当前的惩戒



手段（包括高额罚款、限制交易、纳入征信等）表示认可。

经咨询束昱（同济大学建筑学教授、全球城市地下空间研究会理事长），我们发现在实际执法过程中常见的损坏墙体行为大多属于损坏房屋承重结构的行为。部分业主虽然试图自行恢复受损承重结构，但只有通过专业检测评估，依据专业机构提供的方案施工，其恢复施工才能得到可靠保障

#### 2. 城管执法人员查处承重结构被损案件中的主要困难

问卷结果显示，城管执法人员普遍愿意从事房屋承重结构被损案件的查处工作，认为工作具有挑战性，价值感强。实际参与过此类案件查处的一线执法人员也比较多，但称办理此类案件困

难比较大。当事人不配合是目前执法遇到的最大瓶颈问题，调查取证难、查处时违法行为往往已成既成事实、案件周期长、惩戒手段少等也在不同程度阻碍执法工作的顺利开展。城管执法人员面对这些困难，需要不断增强担当意识，提高沟通能力、专业技术知识能力、办案经验。

正如宝山区城管执法局豆翔副局长所说，目前损坏房屋承重结构案件最困难的是案件不易发现，发现时承重结构通常已经损坏，城管执法人员应该把握好第一次进门机会，做好调查取证工作，并在日常工作中推动居委、物业、居民三方共同努力、多方施策，达到更好效果。

#### 3. 其他相关职能部门的履职情况

市民普遍认为查处损坏房屋承重结构案件不应仅靠城管执法一家，甚至 48.27% 市民认为，目前损坏房屋承重结构是由房管部门在负责执法。在发现违法现象后，62.89% 的市民第一时间会向物业或居委反映，但只有 33% 的市民对物业和居委的处理情况表示满意。我们通过走访业委会、居委会了解到，物业在宣传教育、源头监管履职不到位的情况不在少数，更有甚者助长当事人的违法行为。此外，相关部门在提供图纸信息和专业支撑方面也存在一定不足，如果无法提供直观可见的房屋竣工图纸用以参照，也不利于此类案件的查处。

### （二）主要问题

我们对现状进行了梳理，发现目前损坏房屋承重结构执法工作中主要存在以下问题：

1. 宣传不到位。居民区内关于房屋安全方面的普法宣传频次少、范围窄、力度小，更缺少典型案例来警示违法行为后果。市民和物业管理公司的法律意识淡薄，对业主和物业在小区中应当履行的责任和义务认识不到位，造成市民装修过程中损坏房屋承重结构的现象还有较大的惯性。部分市民本无恶意损坏房屋承重结构，只是因为缺乏专业知识，



被动地接受譬如装修公司建议的一些理想化拆改，从而造成了损坏情况较为普遍的现状。

2. 机制不健全。作为小区管理第一责任人，物业管理公司往往是市民在发现损坏房屋承重结构现象后最先寻找的部门，但物业公司因为自身没有执法权，对小区内违法行为疏于管理，推诿扯皮，更有甚者为了经济利益，纵容业主违法操作。同时，管理信息缺失，城管执法部门接到投诉举报后到物业公司调取相关图纸材料时，物业公司往往无法提供相关信息，尤其是老旧小区，房屋原始材料更是无迹可寻。这些情况都导致了违法行为发现和查处不及时等责任风险，一定程度上挫伤了执法人员的工作积极性。

3. 执法流程不尽合理。目前，城管执法部门查处一起损坏房屋承重结构案通常需要两个月时间走完全部执法流程，其中涉及现场取证、调阅图纸、申请鉴定、听证处罚、文书送达、注记征信等诸多环节。由于案件周期长，不少违法当事人初期较为配合，但慢慢就转变态度甚至回避、抗拒执法，从而错失攻破行政相对人心理防线的最佳时间，一定程度上加剧了取证难、处罚难的情形。

三、对策措施

(一) 加强宣传教育，做到源头防范

加强宣传教育是目前最为首要和迫切的工作。损坏房屋承重结构的行为不能仅靠城管执法部门事后执法，要从源头防范，加大事前宣教力度。

一是线下宣传。通过城管执法社区工作室，针对每个小区不同的房屋类型，定期联系居委会在小区公告栏或居民楼张贴本小区房屋承重结构的配图说明，并着重宣传损坏房屋承重结构的危害后果。同时，发挥城管执法社区工作室职能作用，与小区物业公司签订《损坏房屋承重结构违法行为》共管共治目标责任书，要求物业履行装修进场的告知责任，与装修公司和业主签订装修责任书，提前告知违法后果。

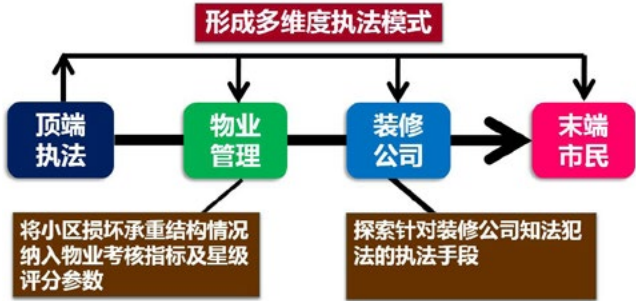
二是媒体宣传。城管执法部门还应进一步拓宽宣传阵地建设，在主流新闻媒体上开社“城管执法案件聚焦”之类的栏目，用真实的案例宣传推广。同时，用好新媒体阵地，通过市、区微信公众号和主流门户网站，定期发布房屋承重结构的相关知识内容，以及实施该行为所要承担的法律责任及后果。

(二) 完善工作机制，强化制约手段

有序完善的工作机制是有效开展损坏房屋承重结构案件的重要抓手。

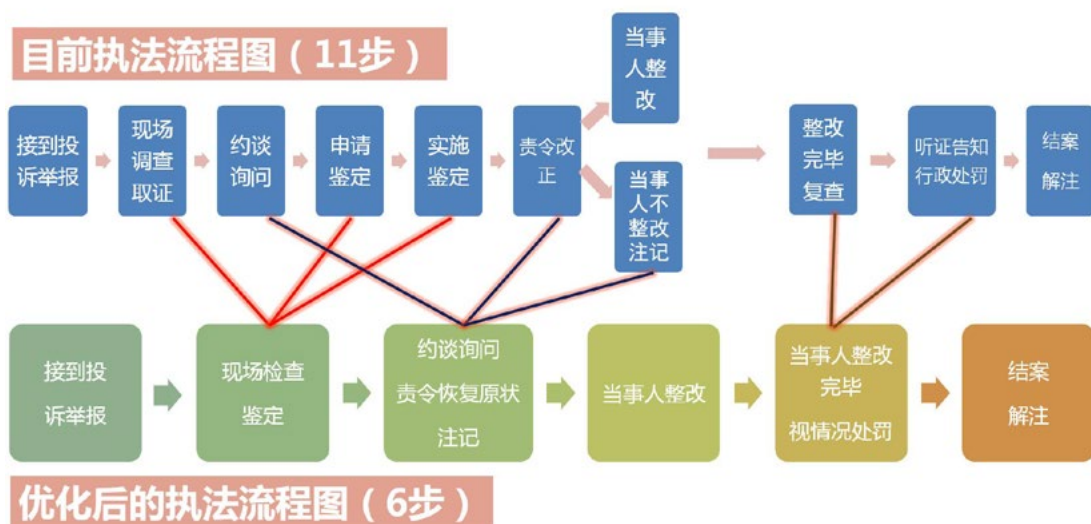
一是落实物业评价机制。执法工作不能局限于顶端执法部门直对末端市民群众的单一模式，可以探索形成“执法部门 - 物业管理 - 装修公司 - 市民群众”的多维度执法模式，哪一环节有问题，执法部门就着力针对哪一问题环节综合施策。同时，量化物业在小区损坏房屋承重结构方面的管理工作情况，与房管部门沟通将其纳入物业考核指标，并与物业行业协会协调将其作为星级评分参数。还可以以装修公司为突破口，研究针对装修公司知法犯法的惩戒措施，充分地保障末端不知情市民的合法权益，从源头上避免违法行为的发生。

二是完善证据收集机制。查处损坏房屋承重结构案件，最重要的就是调查取证环节，许多违法当事人都不会主动配合调查，甚至产生抗拒行为。面对此类情况，城管执法部门目前缺乏制约手段，限制交易、行政处罚、纳入征信都是在调查



取证完毕、制发决定文书后启动的，执法往往从一

开始就陷入僵局。建议上到市级层面通过文件制定进一步强化与公安部门的联动机制，下到基层中队加强与派出所的紧密沟通，依托社区工作室与社区



民警条线，加强证据收集阶段的联合协作。

三是推进信息共享机制。“巧妇难为无米之炊”，随着更多的房管执法事项移交至城管执法部门，原始房屋资料对城管执法认定尤为重要，希望市级层面抓紧探索建立可共享的数字化房屋图纸数据库，为城管执法工作提供有力支撑。

四是优化培训考核机制。市、区定期开展培训座谈，交流执法经验，分享基层中队的好做法、好经验和优秀案例，不断提高队员执法能力；细化队员考核指标，对查处损坏房屋承重结构案件等难度较高的案件考核分值进行适当加分，提升队员的办案热情。

### （三）优化执法流程，提高查处效率

执法流程不畅一定程度上制约了城管执法的有序推进，聚焦违法对象、理顺执法程序，方能提高执法效能。

一是要整合办案流程。经与勘察设计单位咨询沟通，发现把握检测时机尤为重要，作为配合执法工作的专业检测单位，他们认为目前检测难度相较于此前大为改善，但希望更跨前一步，检测与执法部门的现场检查同步进行，越早检测，结果越准。建议将鉴定经费分为技术咨询和技术检测两部分，将第一次现场取证与机构鉴定相结合，发生案情后，检测人员与城管执法队员一同

前往现场查看，提供技术咨询，若确实存在损坏承重结构的情况，则技术咨询转为技术鉴定，如此既节省检测成本，也能保证检测的准确性和及时性。以期实现第一次约谈当事人，便可根据鉴定报告，固定案件事实，制发责改文书，或者探索直接下发责令恢复原状决定书和注记认定书（详见下方前后流程对比图）。从而在原有执法程序逻辑和鉴定总体费用基本不变的情况下，大幅降低执法时间成本，给予违法当事人更加宽裕的整改时间，有利于减少当事人抗拒执法的可能，也提升了房屋注记的实际效力。

二是调整处罚幅度。建议新《上海市住宅物业管理条例》修订之际，提高损坏房屋承重结构处罚上限至20万元，达到更好的威慑作用，同时降低1万元的处罚下限，让案件的可操作性更强。

三是加大征信限制。继续推进将损坏房屋承重结构违法当事人纳入公共信用平台工作，扩大征信信息的应用限制范围，真正起到惩戒作用。

作者：朱绪明 杨浦区城管执法局五角场街道中队  
沈智萍 杨浦区城管执法局法制科  
许海峰 杨浦区城管执法局延吉新村街道中队  
王彬彬 宝山区城管执法局综合科  
高鑫 宝山区城管执法局机动中队  
陈梦 宝山区城管执法局张庙街道中队



# 坚持教育与处罚相结合 打好垃圾分类“攻坚战”

文 / 刘冬梅



《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）已从2019年7月1日起正式施行，标志着本市生活垃圾分类工作步入依法推进、依法实施的新阶段。这既对城市精细化管理工作提出了更高要求，也给城管执法部门带来了新的挑战。

截至7月6日，全市城管执法部门共出动执法人员17800人次，开展执法检查9600次，其中分类投放环节共检查居住区、宾馆、商场、医院、园区等单位12826家次，个人8253人次，责令当场或限期整改3367起，依法查处各类生活垃圾

分类案件190起，取得了初步执法成效。

虽然当前垃圾分类工作态势良好，但执法中也发现一些问题，例如，部分企事业单位垃圾收集容器设置不符合要求、混投现象较多；部分小区“定时定点”方案不合理带来乱扔垃圾现象增多；部分居民垃圾分类参与度不高，存在“不愿分、不会分”的情况；作为管理责任人的物业服务企业积极性、行动力不够等等。

不可否认，生活垃圾分类是项长期而艰巨的任务，不可能一蹴而就，需要全市城管执法部门以时不我待的精神和久久为功的定力，切实承担

起分类知识宣传员、分类工作协调员、分类违法行为执法员等多元角色，在这场攻坚战、持久战中充分发挥生力军的作用。

### 一、加大社会宣传，当好分类知识“宣传员”

通过前期广泛、深入的宣传动员工作，越来越多的市民已经感受到《条例》给生活带来的变化，“以参与分类为荣、以准确分类为荣”的社会氛围初步形成。但是，单位和居民尚未自觉养成垃圾分类的良好习惯，垃圾分类的宣传广度、深度和力度还需进一步加强。城管执法部门要进一步发挥全市 5950 个城管执法社区工作室的作用，广泛开展进社区、进学校、进单位、进商圈、进医院等活动，通过简洁的语言、形象的宣传资料等，让垃圾分类这个技术活变得通俗易懂，使广大市民、游客真正明白“垃圾为什么要分类、垃圾为什么要这样分”，从而主动参与、身体力行。

### 二、参与社区共治，当好分类工作“协调员”

目前，部分小区“高层撤桶”、“定时定点”等分类投放规则不够科学，导致群众的认可度、接受度不高，直接影响生活垃圾分类工作的顺利推进。城管执法部门要深入社区，依托居（村）委、业委、城管执法、物业、志愿者“五位一体”工作机制，耐心细致做好动员和解释工作，引导居民对垃圾投放点、投放时间、投放方式等献计献策，共同协商、达成一致，努力实现定时定点投放“一小区一方案”，最大程度地为居民分类投放提供便利的条件。

### 三、依法实施处罚，当好分类违法行为“执法员”

依法实施处罚是生活垃圾分类工作法治化的必然要求。考虑到生活垃圾分类现阶段仍处于习惯培养阶段，城管执法部门在实际工作中，要按照一定的原则分步推进生活垃圾分类治理工作。



#### （一）坚持教育与处罚相结合的原则

根据《条例》规定，涉及垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的 10 项违法行为，由城管执法部门实施行政处罚。其中，9 项是整改前置类违法行为，即先责令违法当事人改正，对于按要求改正的不再进入处罚程序，但是对于拒不改正或者是屡教屡犯的，城管执法部门将严格依法实施处罚。

#### （二）坚持单位从严的原则

为了强调各类单位生活垃圾强制分类的义务，《条例》对单位违法行为的处罚力度远远高于个人。城管执法部门在实际执法工作中，按照先单位后个人，先党政机关、国企、事业单位、大型商场、居住小区，后一般单位的顺序开展执法检查，对拒不履行分类义务、拒不落实分类措施的单位，依法实施处罚。

#### （三）坚持过罚相当的原则

在实施处罚时要结合当事人的违法情节、违法后果、违法次数等因素，正确、合理地行使行政处罚裁量权，使执法更具科学性、规范性。对违法情节严重、拒不整改的收运、处置企业，依法吊销生活垃圾经营服务许可证。

作者：刘冬梅 上海市城管执法局执法监督处



# 坚持三强化三提升 点燃新时尚引擎

——松江区城管执法局经济技术开发区中队全力做好垃圾分类工作

文 / 蔡 菁

即日起，上海进入垃圾分类“强制时代”。“垃圾分类工作就是新时尚”。市局、区局相继出台《上海市生活垃圾分类违法行为查处规定》、《垃圾分类执法宣传检查行动方案》和《垃圾分类执法宣传专项督察行动方案》等专项通知，明确了工作要求。松江经开区内现有两千余家企业单位，每天产生的生活垃圾总量约90余吨，对此，松江区城管执法局经济技术开发区中队坚持“三强化三提升”理念，即“强化宣传，提升企业分类意识，强化服务，提升企业分类能力，强化执法，提升企业分类责任”，引领促进辖区企业垃圾分类工作稳步推进。

## 一、以宣传为先，就是把城管执法为民执法理念普及到企业

中队认真贯彻落实“谁执法谁普法”工作要求，积极履行普法责任，深入企业检查垃圾分类情况时，强化宣传造势，营造浓厚争创氛围，聚焦重

点企业，抓点促面，在辖区企业持续兴起“垃圾分类就是新时尚”的热潮。今年以来，中队先后组织企福商务楼内20余家入驻企业，森义园区内20余家企业，智汇科创园内10余家企业，东部园区40余家企业，西部10余家在在建工地进行法制宣传，宣讲同时，中队为每家参训企业发放垃圾分类宣传海报与手册，通过图文并茂的讲解与现场交流的互动以及海报手册的派发，宣讲活动取得了良好的社会效果和法宣效果，提升了企业自身的按规投放意识，让企业深入了解如何从自身做起，身体力行的保护好环境，更加明确意识到，只有全社会共同参与垃圾分类，才能共同创造美丽家园。

中队牢牢把握“执法为民，以正面教育为主”的主线，在宣传中，对于垃圾分类工作中涌现出的好经验、好做法，及时发现、广泛宣传，推动形成以上率下、示范带动的良好氛围。例如，某糖类品牌上海有限公司在厂区醒目位置结合单位

产品喷绘卡通宣传栏，提醒员工时时垃圾分类，在生活垃圾堆放点配置宣传海报，引导员工件件垃圾分类；某物业公司以“培训+宣导+辅助”的方式开展垃圾分类宣传活动，并对集团所有园区入驻企业全面实行定时定点投放、“不分类、不处置”的先行管理模式，取得良好社会效应。中队获悉后积极联络对接该公司，先后4



次组织辖区 20 余家企业登门学习交流，以此加强横向交流取长补短，相互借鉴共同提高。

## 二、以服务为主，就是把城管执法主动服务精神感染到企业

在垃圾分类检查过程中，中队根据“大调研”活动，结合“双随机一公开”工作，进一步解放思想，强化服务意识，用城管执法的真情、真诚热心服务，打动企业的真心、真意支持配合。年初，中队检查某品牌汽车一期厂房建设工地生活垃圾分类情况时发现，该工地尚未配备垃圾收储设施。通过中队多次协调，环卫中心同意该品牌公司按照整个施工周期平均折算垃圾日产生量予以申报，目前工地垃圾处置手续完备，收运正常。

中队调研森义园区生活垃圾分类情况时，园区物业负责人表示，园区企业生产加工后所余食品原料的外包装找不到收运单位，导致废塑料、废泡沫大面积囤积，环境不堪重负。中队利用“一企一档”数据库，通过分析比对，帮助森义园区物业公司与品质优良物资回收企业成功签约。这种沟通先行、针对指导的例子还有许多，通过这些案例，中队全体更加坚信一点，就是全心全意为人民服务。干部贴心了，群众就暖心了，干部用心了，群众就舒心了。群众心里温暖了，就对党和政府更加信任了，党群关系自然越来越好了，垃圾分类工作也就越来越顺。

## 三、以执法为要，就是把城管执法的严格执法尺度实施到企业

经开区中队针对辖区内企园区、工厂、在建工地等生活垃圾收集责任人的垃圾分类收集情况进行检查，至今检查走访 250 余家生产型企业、餐饮企业、在建工地，检查同时，对不符合《上海市促进生活垃圾分类减量办法》要求，未设置分类收集容器的 34 家企业开具《谈话通知书》、《责令改正通知书》。整改期结束后，执法人员根据现场检查、询问笔录等证据及时复查，对其中 12



家仍未整改单位根据其违法情节作出了行政处罚。

城市精细化管理是新时代社会发展必然要求，高标准推进生活垃圾分类是贯彻落实各级党委决心意志的政治要求，是打造“科创、人文、生态”现代化新松江的现实需要。作为 G60 科创走廊建设的前沿阵地的生力军，中队推行的“三强化三提升”让辖区企事业单位充分认识做好生活垃圾分类工作的深远意义，不断增强思想自觉和行动自觉，坚决把生活垃圾分类的工作干在实处、落到实处，抓出实效，为经开区营造良好营商环境献智出力，努力配合园区管委会把 G60 科创中心建设提高到新水平。

今年，中队按照局党委“双随机一公开”工作要求，持续加大监管力度，注重全视域全视角全方位精细化管理，在做好生活垃圾分类依法执法工作的同时，做好企业违法搭建拆除、屋顶广告治理、市容街貌整治等城市管理工作。截至 5 月底，中队执法覆盖率已达 55%，实现了时间过半，任务过半的年初预订目标。在接下来的工作中，中队将进一步站高谋实、尽锐出战，以奋发有为的精神状态、更大的责任担当、不断加大执法检查力度，不断加强组织推进，以绣花精神积极推动垃圾分类知识进社区、进单位，全力以赴打赢打好经开区生活垃圾分类攻坚战、持久战。

作者：蔡 菁 松江区城管执法局经济技术开发区中队



# 加强店招店牌长效管理 建设美丽安全城区

文 / 青浦区城管执法局

店招店牌不但是城市市容的重要组成部分，也是城市安全隐患排查的重点之一。近年来青浦区对店招店牌进行了多次整治工作，取得了一定成效，但对照精细化管理要求尚有一定差距。如何有效提升店招店牌的长效管理水平，成了当前我们一项亟需解决的重要课题。为此，青浦区城管执法局对近年来青浦区店招店牌的监管情况进行了回顾和调研，旨在分析问题、研究对策，进一步完善店招店牌长效管理机制，提高店招店牌管理水平。

## 一、存在的问题

### （一）整体杂乱

一是形式各异。部分区域、路段上的户外店招类型繁杂、规格不一，如城中路、小西门街、海盈路等不少沿街商铺上的户外店招大小形状各异，使得本来就拥挤的街道更显杂乱；二是数量过多。部分商业街区如夏阳步行街、欧洲街等商业广场内户外店招设置过多、过乱，密度过大；三是品味不高。近年来城市快速发展，但城市功能区规划以及业态分布的调整未能跟上，导致部分路段沿街门店的招牌普遍档次不高。如盈港路中心城区沿线段，作为青浦的主要景观路段，存在着大量“五金”店面，其门店招牌往往质量低下、样式粗劣，给整体沿街市容面貌拖了后腿；四是协调性不足。部分店招店牌的样式虽然“高、大、上”，但却破坏了建筑物原有的风格特色、通风采光，与建筑物立面和周围街景不协调。

### （二）老旧残破

店招店牌作为长期裸露在外的户外设施，由



夏阳步行街



公园路稻香村周边



中信银行商务楼

于后续维护不及时,受风吹雨打、太阳曝晒等影响,难免会出现褪色、缺字、破旧等情况,不但影响市容美观而且存在安全隐患。

### （三）存在风险

一是设置技术不达标。部分户外招牌采用铝塑板、木质等廉价材料作为底板,由于设置技术不达标,在台风等异常天气的自然条件下,极易发生店招坠落伤人等城市空间安全事故。此外,部分店主在接手新店后,只对店招版面进行更新,没有对整体的支架进行更换,导致支架锈腐松动,有些牌面遮挡住支架使其不易被发现,造成更大的安全隐患;二是无主店招无人监管。部分正在转让中的店存在门头破损情况,但店主或房东都不愿意进行修理,导致在转让期间,此类店招变成“僵尸店招”,处于无人管理的状态,隐患较大。总体来说,店家若是在挂牌时偷工减料、不履行安全使用责任、不注意日常维护,就很可能埋下安全隐患。区市容绿化部门曾委托第三方对中心城区主要道路 662 块店招进行了抽检,结果显示存在严重缺陷有 48 块,缺陷率的达到 13% (目前均已整改)。

## 二、原因分析

### （一）规范审批还需加强

在审批管理方面,根据《上海市户外招牌管理  
办法》规定,户  
外招牌设施设置  
位置、规格、造型、  
内容及设置数量、  
照明等应当符合  
《户外招牌设置技  
术规范》的相关规  
定,管理办法还对  
诸如建(构)筑物  
顶部、老旧危房、  
玻璃幕墙等位置明

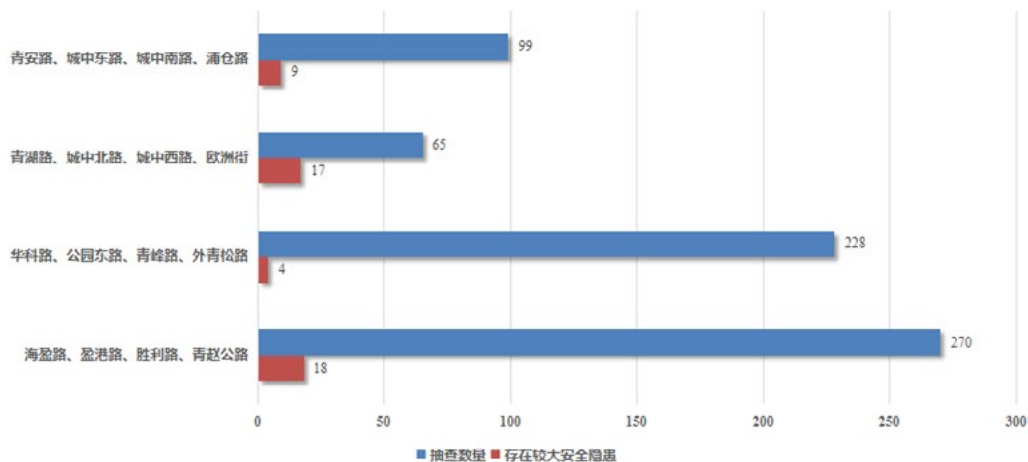
确了禁设区域。但由于之前政府对店招的设置主要实行以“宣传和引导商家依照法规要求申请办理”为主的非强制性审批制度,导致现实中店家申报的积极性普遍不高,很多店家出于成本考虑,自行选择的招牌设施材料往往不符合技术标准,后续维护情况同样无人监管。全区辖区内的 2 万多块店牌店招,挂牌前主动申报的商户只有不到 1%。

### （二）管理移交不够到位

随着文明城区的建设,越来越多的店招店牌采用统一样式,由政府出资统一规划、统一改造。但调研发现,很多统一集中改造的店招,实际上并没有完全取得商家的同意,政府部门基本拿不出商家“我同意、请求、要求改造”的书面证明文件,更多的是将统一改造作为一种任务在做。对于此类店招,店主普遍存在“这是政府部门统一改造的,出了问题就应该由政府部门维修”的心态,施工保修年限过后,不愿进行维护,导致了此类店招后续主体责任落实难。

### （三）执法实际代替了监管

由于主体责任落实不到位,店主自我检查不够,导致政府往往采用事后突击检查的方式进行监管,工作较为被动。同时,城管执法队伍作为街镇唯一一支的“拉的出”执法力量,工作落到



表注：此前第三方检测机构对青浦区中心城区部分路段店招的检测情况



基层后普遍存在城管执法队伍“一肩挑”的现象，从前期数据采集、宣传告知，到后续责令整改、强制拆除，城管执法队伍基本全程参与，监管主体责任界面模糊，执法代替管理的情况比较普遍。

### 三、相关措施与建议

青浦区店招店牌的现状要彻底改变，必须以规划审批为前提，以完善机制和制度为保障，以规范设置为目的，进一步提高监管的能力和水平，全面提升店招店牌的管理和执法的效能。

#### （一）把好审批关口，加强批后监管

一是要坚持规划先行。行业主管部门要加强对户外店招设置规范的制定和指导，在城市总体规划中从城市区域、重要道路、重要节点上对户外店招进行整体定位，明确沿街外立面风貌的总体标准，在尊重多样性的基础上，确保整体风格相对统一，努力做到一街一景、一路一景。通过规划引导，提高户外招牌的层次和品质，提升城市整体形象。二是要细化技术标准。要进一步明确店招店牌设置的一般原则和各种类型户外广告设置的技术要点，使具体店招店牌的设置行为更具有操作性和参照性。三是要加强日常监管。明确各相关部门的监管责任，加强日常巡查和管控力度，做好排查登记，发现问题及时整改。未经审批的店招店牌坚决不允许设置；审批过的店招店牌文字、尺寸、颜色必须与审批一致；已经设置但未经审批的，能补办手续的在规定时间内补办，不能补办的坚决依法拆除。

#### （二）强化管执联动，落实长效监管

一是要加强联动。管理部门和执法部门要进一步明确分工职责，建立健全快速、准确、实时、动态的监管执法联动体系。管理部门要督促商家落实店招设施规范设置和安全维护的主体责任，进一步明确“谁设置、谁负责”原则；对设置不符合城市容貌、陈旧、污损、残缺未及时更新、修复的，及时责令整改；对违规设置的店招店牌

经告知仍拒不整改的，及时告知执法部门，由执法部门及时跟进查处；二是要完善统一改造。对于政府统一改造的店招，改造前要与每一个涉及到的商户签订改造协议，明确改造前中后的责任、费用支出、产权归属等关键性事项；对于施工单位除了常规合同内容之外，还应详细约定质保、维修相关事项，以及在一定时间内造成意外事故的责任承担问题；改造完成后，要及时与相应的商户签订产权移交等补充协议，最终在充分明确各方权利、责任的基础上，将改造工程做到实处，避免给后续工作留下隐患；三是要加大抽查力度。建立和完善各级管理部门的检查、抽查机制，定期组织开展店招店牌等设施的经常性抽查工作，及时发现问题，消除各类隐患。同时推进和完善购买社会服务，委托有资质检测单位定期开展店招设施安全检测，并将检测结果作为重要考核依据之一，定期进行通报街镇。

#### （三）全面采集数据，建立共享平台

建立“店招店牌”的信息基础数据库，运用信息化手段，有效形成制度化、常态化的动态监管机制，对户外招牌等进行“一店一档、一牌一档、一户一档、一楼一档”管理。后续做好信息数据库设施数据、安检信息、安全告知等信息的更新和维护，并依据信息数据库进行协同管理，形成信息共享、管理联动的工作模式。

#### （四）强化宣传预防，切实落实责任

加强对商家、业主法治宣传和安全教育，让其知晓未尽看护责任发生事故后所需要承担的法律后果，坚决杜绝其侥幸心理。尤其要结合防汛和重大活动保障等工作，通过上门告知、分发宣传资料等形式，加强经常性的宣传教育，督促商家、业主做好设施的自我检查和维护工作，把店招店牌的管理和执法问题从被动转为主动，切实加强市场主体自律，进一步从根本上起到预防监管的作用。

# 金山城区夜排挡长效管理问题探究

文 / 金山区城管执法局

**夜**排挡，一般是指设置在户外、以营利为目的、适应所在地人群夜间消费需求的餐饮点。具有以下特点：设置在公共区域、多为无照经营（无《营业执照》、《食品流通许可证》、《健康证》等）、经营成本低，价格相对便宜。“夜排挡”的存在很大程度上方便了市民，同时也给周边居民生活带来一定的负面影响，其经营的食物、烹饪用的液化气钢瓶等存在着安全隐患，夜排挡的执法整治也面临一系列问题。为此，本文通过对金山中心城区夜排挡进行现场排摸，对夜排挡摊主、附近小区居民进行访谈等形式了解金山中心城区夜排挡经营的情况，并对夜排挡经营存在的问题及原因展开分析，进而提出了夜排挡治理意见和加强监管的具体建议。

## 一、金山城区夜排挡经营现状

### （一）设摊地点

金山中心城区夜排挡设摊主要集中在晚间人流密集的地区，商业繁华区域、超市、集贸市场周边、城中村、外来人口聚集地区等人流密集的人行道，基本都涉及交通道路十字路口，这些地点逐渐形成了夜排挡的集中点。中心城区夜排挡现象较为严重的典型路段有学府路板桥路口、城河路板桥西路口、龙航路以南学府路以东的建筑工地附近、同凯路板桥路口、卫零路卫清路口卜蜂莲花附近、欧尚超市周边路口、海丰路龙皓路口、

蒙山路卫清西路口的西北角、蒙山路柳城菜场周边、蒙山路龙胜路口海上皇宫周边等地。其中金山卫镇高发地点5处（摊主25户），山阳镇高发地点9处（摊主33户），石化街道高发地点3处（摊主12户）。

### （二）设摊人员构成

夜排挡设摊人员来源复杂，包括流动设摊人员（利用流动人力三轮车做灶台设摊，经营以烧烤、炒面、龙虾、小炒等为主，文化素质普遍偏低，缺乏法律观念，数量最多、分布最广，多为亲戚、老乡家族经营，）和门店经营人员（含本地社会下岗、待业人员，这类人员经商意识相对较强，经常性跨门经营，扩大经营面积，少租店面，跨门占道，无视城市管理条例）。目前金山城区的夜排挡摊主户数在65至100之间，其中外来人员经营约占90%。

## 二、夜排挡经营存在的问题及原因分析

### （一）夜排挡经营存在的问题

#### 1. 占用道路影响交通、影响市容市貌

夜排挡大多位于人流密集区域，甚至人行道上，不仅会影响周边居民的出行，也导致行人和非机动车抢道，留有交通安全隐患。

#### 2. 造成环境、噪音污染，影响周边居民正常生活

夜排挡露天经营，油烟未经处理直接排放，



污水横流，垃圾乱扔，形成了一系列的环境污染问题，生活在周边的居民首当其冲。持续到深夜的噪音也让周边居民苦不堪言。据统计，2018年夏季，金山城管执法石化中队所接到的电话和来访投诉中，关于夜排档的投诉占到了36%。

### 3. 引起食品安全、消防安全问题

夜排档的无证经营行为导致食品的生产、加工、销售各环节完全脱离监管，存在巨大的食品安全风险。“一桶水洗几百只碗，一锅油烧几十桌菜”导致食品卫生状况堪忧。因未能执行防虫害、生熟分开等食品安全标准，造成食客腹泻等事件也时有发生。夜排档在用电、用气等方面不规范的行为，存在着消防安全隐患。

### 4. 扰乱市场经济秩序

由于流动摊贩既不办理营业执照，又不依法纳税，导致国家税费流失，损害国家利益。并且流动摊贩无固定门店，不需支付店面承租费或摊位费及管理费等，因此，流动摊贩的经营成本大大低于有门店或摊位、证照齐全的、依法纳税的合法经营者，其经营商品价格比正常市场价格低，吸引了一定的消费者，这对正规市场造成了冲击，损害了合法经营者的利益，扰乱了正常的市场秩序，不利于市场经济的健康发展。

## （二）夜排档市场存在的原因分析

### 1. 利益驱动是夜排档产生最直接的原因

低成本、高收益，是夜排档屡禁不止的最直接原因。夜排档不承担店面承租费或摊位费、办证费、税收等，其经营成本大大低于有门店或摊位的证照齐全的、依法纳税的合法经营者，在其他经营条件相同的情况下，流动摊贩获得的利润大大超过合法经营者。在利益驱动下，一部分原来的合法经营者，当其受到夜排档带来的压力和冲击时，为减少损失，提高经济利益，也加入到夜排档经营的队伍中来。

### 2. 市场需求是夜排档产生的内在原因

市场是调节供需关系的枢纽，人民群众的需求是全方面、多层次的。在金山卫镇部分社区的民意调查表明，不少居民光顾过夜排档，认为夜排档的存在具有一定合理性，但对在夜排档的消费体验有负面看法；多数居民表示如果集中设摊的夜排档经营规范，愿意前去消费。这说明居民对夜间餐饮消费确有需求。目前金山区尚未设置夜市，无法疏导这部分刚性需求。据石化街道调查，辖区内无证夜排档多数设置在商业网点集中区域和网吧附近。这里夜生活丰富，夜间消费需求量大，容易聚集夜排档。

### 3. 外来人口涌入城市成为夜排档产生的推动力

随着城市化进程的不断加快，大量的农村剩余劳动力涌入城市，夜排档投资少、成本低、风险小、见效快，因此有部分就选择了夜排档经营，同时也形成了夜排档的消费人群。据山阳镇调查，夜排档集中设置在城乡结合部、外来人员租房者居多、消费水平较低的区域，一定程度上表明外来人员涌入城市为夜排档形成了部分消费市场。

### 4. 管理体制不顺成为夜排档产生的制度原因

夜排档的治理，涉及公安、交通、卫生、市场监管、城管执法、环保等多个执法主体，而部门之间缺乏地方政府有效的沟通协调，造成管理上的缺位。夜排档其最显性的表现是对市容的影响，所以城管执法部门自然而然成了“第一执法主体”。对无证夜排档现象，城管执法中按照无证占道经营（俗称“乱设摊”）进行处罚，主要依据《上海市市容环境卫生管理条例》第二十五条责令改正，并可处五十元以上五百元以下罚款。城管执法部门可以暂扣当事人经营兜售的物品和与违法行为有关的工具，要求其到指定地点接受处理。当事人接受处理后，城管执法部门应当及时返还暂扣的物品与相关工具，属非法物品的，移送有关部门处理。城管执法人员对夜排档违法

经营者采取强制措施和实施行政处罚过程中，当事人往往强烈抵触、不配合，且经常有群众站出来为其说情，甚至辱骂、威胁、围攻执法人员，因此城管执法部门经常联合公安、市场监管等开展联合整治。整治后，成效明显，但不久就有回潮，其管理难度呈现长期性、艰巨性、反复性等特征，也成为城市管理执法实践中牵扯执法力量最大、投入精力最多、治理难度最高、社会反响最强烈的一大顽症。

### 三、夜排档治理的基本思路

#### （一）以人为本 疏堵结合

站在“执政为民”、“以人为本”的高度，从人性化管理的角度出发，从保护弱势群体，方便市民生活的前提着想，疏堵结合。从硬堵向巧疏转变，变无序为有序。做到既要管住，又要给出路；跳出既不承认，又整治不了的怪圈。

夜排档现象是在市场导向下产生的，因此需借助“市场之手”来疏导，不能光靠单一的行政手段去清理、去禁止，采取一律取缔“赶尽杀绝”的管理方式显然是不切实际的。只有从大局出发，对城区的部分市场进行统筹规划，定位管理，撤除占道经营、影响市容环境和交通的临时疏导点，在有条件的地方为夜排档让出部分“生存空间”，除了可以在城乡结合部建设较大的自由市场外，在城区的次要街区及社区也可以辟出一些小型夜排档场所。对原疏导点内经营户予以统一安置，使之“合理”存在，再辅之以严格管理，通过实行“五个统一”的管理模式，统一经营场所、统一经营时间、统一棚架、统一垃圾卫生设施、统一办理健康证，做到在规定的地点、在规定时间内出摊，垃圾油污处理日产日清。同时，建立夜排档管理档案，实行资格管理考核扣分制，对不维护基础设施、污染环境、脏乱差严重等行为进行扣分，扣到一定分数，取消次年设摊资格，从而实现繁荣





和市容的双赢。

## **(二) 注重协调 落实责任**

治理夜排档是连续和动态的过程，仅靠城管执法部门一家只能是治标不治本，需要多个部门齐抓共管。因此，由所在地方政府牵头，相关部门各司其责，加强协调联动，形成工作合力消除管理上的盲点，从而将城市夜排档纳入一张可监督、可监控的网络中。

## **(三) 严格执法 长效管理**

法的生命在于执行。在有效疏导的基础上，对乱设夜排档造成环境污染、影响市容、存在安全隐患的群体和个人，无论哪个执法部门一经发现或接到投诉举报，绝不姑息迁就，坚决予以立案查处，加大违章者的违法成本，形成高压打击违章行为的态势，打消违章者的侥幸心理。对一些重点区域安排人员定点、定时、定人、定岗管理，并配合以小规模、不定时的突击整治，巩固整治成果，确保不出现反弹、回潮现象。

## **四、治理夜排档的具体措施**

### **(一) 指定固定区域作为夜排档的经营场所，减免租金、税费**

仿照“北京王府井夜市”“台湾夜市”，由政府出面设置固定摊位，以低廉的摊点租用费给摆摊人员留出利润空间。同时，对摊点减征或免征税费，这样就大大节省了成本，有利于吸纳流动摊贩进入指定区域，与此同时，政府对这方面的管理也更为方便、有效。

### **(二) 落实属地政府主体责任**

城管执法和街道（镇政府）共同实施对三类分类管理地域的划分，具体负责在划定区域内的摊位选址，交由社会化管理公司实施具体日常管理、卫生保洁、食品安全检查。摊贩身份实现规范化，由街道办（镇）发放摊位证，摊位证上应注明摊位证号码、经营

者姓名、经营区域、经营时段、经营范围、经营期限和发证机关。摊位证既要便于经营者现场悬挂公示，又要醒目清楚，便于消费者有效识别。

## **(三) 实行分类分时管理**

结合区域特点和日常生活需要，根据夜排档设置地段和经营时间的不同，实行分类管理。主要是将城市区域（街路）划分为“严禁、严控、控制”三个类别，按照相应的管理标准和力量，实施分类执法巡查管理。同时，加强对摊贩的准入门槛适当管理。由社会化管理公司制定统一的经营工具、对经营品种（如食品）严格规定等。提供电源、燃源和水源等，解决夜排档经营所必需的基本设施，使之“合理”存在，再辅之严格管理，通过实行“五统一”的管理模式，并建立夜排档进货、销售管理档案，实行资格管理考核扣分制，从而实现市场繁荣和市容整洁。

## **(四) 充分征求群众意见**

一是疏导点靠近居民区和交通拥堵地段，应征求附近片区居民的意见，以便民、利民、不扰民为原则。二是对销售假冒伪劣商品的有证摊贩，消费群众及时举报。对在经营期限内被投诉超过一定次数的，由执法单位向管理公司发出警示，督促该摊贩纠正其行为。在被警示后一定期限内，被投诉继续超过一定次数的，建议取缔其经营资格，并在一定期限内禁止其再次获得经营资格。

## **(五) 建立完善“大联动”机制保障**

整合公安、市场监管、市容环卫、城管执法等部门和单位，聚集多种执法功能，实行联勤联动管理，为夜排档的疏导和无证夜排档的取缔提供有效支撑。各单位和部门依托“大联勤”平台，在疏导安置工作中，相互协调、协同推进，各项工作无缝衔接，能最大限度提高工作效率；在日常管理中，运用联勤的网格化执法力量实现对疏导区的日常监管，及时处置各种情况，确保疏导区经营有序。



# 行政执法中责令改正的法理特质与行为结构

文/黄 铭

行政执法中的责令改正行为是行政执法者具体化行政违法者所应承担的第一性法律义务的意思表示。这一法理特质决定了责令改正与其他型式化行政行为的本质区别。依据责令改正的意思表示内容，可以区分为责令停止违法行为与责令恢复原状两个阶段，每个阶段根据其所针对的行政违法行为不同又可进一步区分为多种类型。基于责令改正的这种法理特质进行判断，责令停产停业在不同情形下既有可能属于行政处罚，也可能属于责令改正。责令赔偿既有可能属于责令改正，也可能属于行政裁决。无论是责令拆除已建或在建的违法建筑设施，都应属于责令改正。

## 一、责令改正的法理特质

责令改正是行政执法者具体化行政违法者所应承担的第一性行政法律义务的一种意思表示。具体可以从以下两个方面论述——

### （一）责令改正的行为内容是行政执法者要求行政违法者履行法律规范所设定的第一性法律义务。

就法理而言，第一性法律义务是由成文法律规范直接设定的社会主体的非自由状态，这种非自由状态是人类社会秩序得以形成与维系的根本条件，而社会秩序则是人类得以存在与延续的前提。现代主权国家一般都是通过成文立法的方式设定社会主体的第一性法律义务，从而建构维系社会存续的理想法秩序。由此，行政违法者所实施的行政违法行为，其法理实质是指行政违法者没有履行法律规范所设定的第一性法律义务，进而破坏了由第一性法律义务所旨在构建的理想法秩序的行为。行政违法行为所导致的理想法秩序的破坏随即会引发两种维系社会秩序的需求：恢复需求与威慑需求。恢复需求是指恢复到理想法秩序所要求的原本秩序状态中，修补被行政违法行为所突破的秩序边界。而威慑需求则是指对破坏理想法秩序的行政违法者实施惩罚，威慑行政违法者或其他潜在的行政违法者不敢、不愿或不能再实施行政违法行为。

在行政执法领域中，满足前种需求的执法行为主要是责令改正，满足后种需求的执法行为主要是行政处罚。也即责令改正的法理特质是通过要求行政违法者履行法律规范所设定的第一性法律义务，来恢复理想法秩序所要求的社会主体的非自由状态，其制度面向是朝后的，用以满足理想法秩序被破坏后所产生的恢复需求。而行政处罚的法理特质则是要求行政违法者承担第二性法律义务（法律责任），通过惩

罚使其产生切肤之痛，从而实现法律规范的威慑功能，防止其再次违反法律规范所设定的第一性法律义务，并且对其他潜在的行政违法者产生警告效应，向其展示怠于履行第一性法律义务所产生的真实不利后果，刷出国家强制力的存在感，其制度面向是朝前的，用以满足理想法秩序被破坏后所产生的威慑需求。



可见，责令改正行为所针对的是行政违法者的第一性法律义务，其内容在于要求行政违法者履行第一性法律义务，行政处罚行为所针对的是行政违法者的第二性法律义务（法律责任），其内容在于要求行政违法者履行第二性法律义务。这是责令改正与行政处罚两种行政执法行为之间在法理特质上的核心区别。

## （二）责令改正的表现形式是行政执法者对社会主体第一性法律义务进行具体化的意思表示。

抽象化的法律义务对于守法者而言仅是行为的指引，守法者会自觉将其转化为自身行为的规则。但是面对行政违法者，抽象化的法律义务会面临徒法不足以自行的困境，沦为“纸面上的规则”。当行政违法者不履行法律规范所设定的第一性法律义务——也即实施了行政违法行为——时，需要一种力量能够将纸面上的抽象法律义务转化为针对特定行政违法者的具体要求，从而才能产生实际的法律规范效力，恢复理想的法秩序状态。

责令改正就是行政执法者实施的这样一种具体行政行为，它通过具体化法律规范所设定的第一性法律义务，使抽象意义上社会主体的非自由状态转化为具体形态上社会主体的非自由状态，从而使纸面上的成文法“活法”（Living Law）转变具有了可能性。

不过，即使在行政执法者通过责令改正行为具体化行政违法者的第一性法律义务之后，也并不代表“活法”已经实现。因为责令改正行为本质上是一种“意思行政行为”，即只要行政执法者作出责令行政违法者恢复理想法秩序的意思表示（如向行政违法者出具《违法行为责令改正通知书》），那么该行政执法行为就已经产生法律效力，其意思表示所确定的义务就是行政违法者依据法律规范规定本应履行的第一性法律义务。

然而，行政执法者做出责令改正的意思表示

后，行政违法者完全有可能拒绝主动履行其中所要求的第一性法律义务，此时就需要通过“实力行政行为”强迫行政违法者履行该义务。此处的实力行政行为指的就是行政强制执行，当意思行政行为所具体化的法律义务没有得到行政违法者的主动履行时，行政强制执行就可以通过其强制力确保法律义务的切实实现。

由此可见，责令改正行为与行政强制执行行为之间关键的法理特质区别在于前者仅是行政执法者的一种意思表示，行政执法者在实施该意思表示时并没有与行政违法者之间产生物理性的链接，而是通过认知观念的传递与行政违法者的主动接受来实现意思表示所主张的义务内容。行政强制执行则是行政执法者通过与行政违法者或其它执行对象物的物理性干涉来实现意思行政行为所意欲的义务内容。

虽然在行政强制执行过程中，行政执法者





也会存在意思表示的行为，如在实施行政强制执行时依据《行政强制法》的程序要求出具行政强制执行决定书。但是这种意思表示与责令改正此类意思行政行为中的意思表示具有根本上的法理差异，这种差异主要表现在前者并不能独立存在并发生法律效力，而是必须与之后的物理性强制行为相结合才能构成生效的行政行为。同理，行政执法者在执法过程中实施的诸如查封、扣押等行政强制措施中的意思表示也不能独立存在，必须与之后的物理性强制行为相结合才能成立。因此意思表示是否可以独立产生法律效力这一点同样是行政执法过程中责令改正行为与行政强制措施行为之间在法理特质上的关键区别。

简言之，行政执法中责令改正与行政强制（包括行政强制措施和行政强制执行）之间的关键法理特质区别在于前者是一个独立产生法

律效力的意思表示，而后者中的意思表示必须与物理性的强制行为相结合才能产生法律效力。

综上，我们就可以理解责令改正的一般法理特质是行政执法者针对行政违法者做出的一种意思表示，它通过具体化法律规范中对社会主体设定的、抽象的第一性法律义务，要求行政违法者实际履行该法律义务，其目的在于恢复被破坏的理想法秩序。

## 二、责令改正的意思表示内部结构

具体而言，责令改正中可以区分出责令不作为与责令作为两种意思表示类型，分别对应作为形态违法与不作为形态违法。并且这两种意思表示类型中都包含责令行政违法者停止违法行为与责令行政违法者恢复原状两层意思含义：

### （一）责令停止违法行为

责令停止违法行为是责令改正意思表示中的第一层含义，这一层意思含义的主要目的在于防止破坏理想法秩序的状态持续存在，阻止危害后果的继续产生与扩大。这一层意思含义在责令作为与责令不作为两种意思表示类型中的表现形式略有不同：就责令不作为而言，这一层意思含义的表现形式是行政执法者要求行政违法者停止积极作为的违法行为。不过，并非针对任何作为形态的行政违法行为都适用这一层意思含义，特别是对于完成时态的作为违法而言，由于行政违法者在完成时态作为违法中已经结束了行政违法行为的实施，所以行政执法者要求行政违法者停止违法行为已经没有实际意义，也就没有必要在责令改正的意思表示中包含责令停止违法行为的意思含义。如对于已经被损毁的大气污染物排放自动监测设备就无所谓责令停止违法行为，而只能是责令行政违法者恢复原状，即修复大气污染物排放自动监测设备。然而对于进行时态的作为违法而言，行政执法者表达出责令行政违法者停止违法行为的意思含义就具有可行性与必要性，是



责令恢复理想法秩序的前提。如对于正在违法排污的企业，行政执法者就应首先责令行政违法者停止违法排污行为，然后再责令其恢复原状（清理违法排除的污染物）。

就责令作为而言，这一意思含义的表现形式则略有不同，因为责令作为所针对的行政违法行为是消极不作为，此时“作为即停止”。如行政执法者责令企业依法公开环境信息，企业如果随之公开了相关的环境信息，就属于“停止”之前的不作为违法行为。

## （二）责令恢复原状

责令恢复原状是责令改正意思表示中的第二层含义，这一层意思含义的主要目的在于消除行政违法行为所产生的危害后果，从而使社会秩序还原到理想法秩序所要求的秩序状态中。如上所述，无论是作为形态的违法抑或不作为形态的违法行为，它们破坏理想法秩序的危害结果形态都包括虚体危害后果与实体危害后果两种类型，而无论是责令作为的意思表示抑或责令不作为的意思表示，其目的都是希望能够消除这两类危害后果并恢复到理想法秩序状态中。但是，虚体危害后果是无所谓恢复的，因为秩序被破坏的本身是已经发生的不可逆事实，时间维度的延伸是单向不可倒转，已经发生过的行为（无论是作为抑或不作为）作为既成事实是不可消灭的。如在建设项目未依法进行环境影响评价就开工建设的违法

行为中，只要建设单位着手实施了建设行为，那么法律规范构建的理想环境法秩序被破坏的实施就已客观存在，这种虚体危害后果是无法消除的，也就没有恢复原状的可能性。在这一意义上，虚体危害后果都属于不可还原形态的危害后果，这也就意味着行政执法者作出的责令恢复原状的意思表示并非针对此类虚体的危害后果。

实体危害后果则属于可还原形态的危害后果，责令恢复原状的意思表示也只能是针对实体危害后果实施。不过依据实体危害后果的具体表现形式不同，责令恢复原状的意思表示还存在责令消除后果和责令赔偿损失两种可能性。前者主要是针对诸如违法生产国家明令禁止的农药此类具有物理形态危害后果的违法行为而言，行政执法者可以通过要求行政违法者销毁违禁农药从而消除违法行为的危害后果，恢复到理想法秩序状态中。后者主要是针对诸如出具虚假的机动车排放检验报告此类不存在物理形态危害后果的违法行为而言，由于不存在可以消除的实体物，理论上说行政执法者只能责令行政违法者赔偿违法行为所造成的损失，通过经济赔偿来“填补”违法行为所造成的秩序损害，从而近似的恢复到理想法秩序状态中。

责令停止违法行为与责令恢复原状两层意思含义相结合构成了完整的责令改正意思表示内容，通常而言责令改正行为应当同时包含着两层意思含义。不过需要注意的，特殊情况下，这两层意思表示的内容可以分别构成独立的责令改正行为。这主要是针对可以补正的行政违法行为，如对于未依法进行环境影响评价即开始建设的违法建设行为，行政执法者就可以先责



令停止违法建设行为，要求违法建设者停止建设、补办环境影响评价手续。此时责令停止违法建设的行为就属于仅包含了上述第一层意思含义的责令改正行为，可以独立存在。同样，如果行政违法者无法补办相关的环境影响评价手续，那么行政执法者作出责令拆除违法建筑的决定，该行为就仅包含了上述第二层意思含义的责令改正行为，也能够独立存在。

### 三、“责令拆除违法建筑设施”的法律性质

作为责令限期拆除行为对象的违法建筑设施存在着两种类型：已建成的违法建筑设施和在建的违法建筑设施。对于已建成的违法建筑设施，行政执法者责令建设主体将已经建成的违法建筑设施拆除应属于责令改正行为，而非行政处罚。

因为建设主体依据法律规范的要求建设相关建筑设施本是其应尽的第一性法律义务，违法建成的建筑设施是行政违法者实施违法建设行为所造成的实体危害结果。此时行政执法者要求建设主体拆除违法建筑设施，相当于恢复到违法建筑设施建成之前的理想法秩序状态中，这并非对行政违法者实施的额外惩罚，而仅仅是要求其消除违法建设行为所造成的实体危害后果。如《水污染防治法》（2018年修正生效）第84条规定，违法在饮用水水源保护区设置排污口的，行政执法者有权责令限期拆除。由于不得在饮用水水源保护区设置排污口本是建设主体依法应尽的第一性法律义务，一旦建设主体违反该义务建成了排污口，那么责令其拆除就属于恢复到法律所要求的理想法秩序状态中，并没有对建设主体施加额外的惩罚，因此不属于行政

处罚，而应属于责令改正。

然而对于在建违法建设的情形则比较复杂。责令拆除在建违法建筑设施通常包含了两个阶段：其一是责令停止建设，其二是责令拆除已建成部分建筑设施。有学者的观点认为第一阶段中的责令停止建设的行为属于行政强制措施，理由是它符合行政强制措施所具有的、制止违法行为继续实施的法律特性。这一观点是值得商榷的，因为它是从责令停止违法建筑设施建设的行为目的角度，而非从其法理特质角度所作出的判断。如上文所述，行政强制措施与责令改正的关键法理特质区别在于前者的意思表示不能独立存在，必须与之后的物理性强制行为相结合才能生效。后者则本身就是一种意思表示，不需要与物理性强制行为结合就能产生法律效力。责令停止建设作为一种意思表示是可以独立存在的，当行政执法者作出责令建设主体停止违法建设的决定后，建设主体如果主动停止建设，那么责令停止建设的决定所确定的义务就已实现，否则行政执法者可以通过行政强制执行使其停止建设。可见，责令停止建设是不需要与之后的物理性强制行为结合，本身就可以独立存在发生法律效力，应当属于责令改正行为。而责令建设主体拆除已建成的部分建筑设施与前述责令拆除已建成建设设施的法律性质一致，也属于责令改正的种类之一。

由此，责令拆除在建违法建筑设施行为中所包含的责令停止建设和责令拆除已建成部分建筑两层意思表示，分别能够形成两个独立责令改正行为，都属于可以独立成立生效的意思表示，不需要与之后的物理性强制行为相结合就可以发生法律效力。因而责令拆除在建违法建筑的行为在不同情形中都应该属于责令改正，而非行政强制措施。

作者：黄 镔 同济大学法学院副教授



# 论违法建设行政处罚案件 相对人的认定

文 / 吴 迟

在违法建设行政处罚相对人的认定上，各地法院的态度不同，同案不同判，主要原因是在现有行政法体系和行政成本节约两者间权衡利弊，作出了不同的选择，该现象易导致制度失语和实践混乱，针对其病灶诊断发现，将法定义务作合理的扩大化理解，将因违反法定义务而引起的行政法上责任划分为行为责任和状态责任，或可成为化解违法建设行政处罚案件处罚对象认定难的新路径。

## 一、问题的提出

### 案例一，产权人，搭建人，谁为行政处罚相对人？

2012年黄山市屯溪区城管执法局认定吴某位于仙人洞南路的部分房屋为违法建筑物，对吴某作出限期自行拆除的行政处罚决定书。法院经审理查明，吴某是该处房屋的产权人，违法建筑物是前业主搭建的。吴某认为自己是产权人，但并非违法建设行为人，黄山市屯溪区城管执法局对自己进行行政处罚是搞错了对象。

### 案例二，违法建筑谁占有谁担责？

程某于2002年将家里的西侧房子拆旧建新，由小儿子周某居住，黄山市屯溪区城管执法局对程某作出行政处罚决定，程某不服，认为未批先建的房屋本身是违法建筑，没有合法产权，谁占

有谁负责，她已经和儿子分户，违法建筑现为小儿子占有，她无权处置。

### 案例三，原建筑产权人，占有人，谁埋单？

程某在父亲宅基地上拆旧建新，2012年黄山市屯溪区城管执法局对程某作出行政处罚决定，要求其限期拆除违法建筑，程某认为行政机关的处罚对象不正确，房屋的产权人是程某父亲，他只是住在这里而已，既然有明确的产权人，处罚当然以原房屋产权人为对象。

这是同一行政机关在同一时期查处的三个案例，三个案件最大的争议焦点之一就是如何认定违法建设行为的相对人。案例一行政机关将违法建筑物现占有人作为处罚对象。案例二行政机关将原房屋合法产权人程某作为处罚对象。案例三行政机关将违法建设行为人和实际占有人程某作为处罚对象。

行政机关认为，违法建设查处是以“物”——违法建筑物为对象。无论行政处罚决定送达给谁，其内容都指向违法建设物，旨在实现违法建筑物拆除的目的。三个案件中擅自搭建的建筑物都经鉴定确属违法建筑物，即使在处罚对象上存在争议，也不影响行政处罚决定的生效和执行，否则将造成行政资源的极大浪费。那么“对物行

政行为”在学理和司法实践中是否具有合理性，又是否破解违法建设行政处罚对象认定难题的有效解决方案呢？

## 二、“对物行政行为”的解读

所谓“对物行政行为”是指“行政主体利用行政职权，对非属行政主体自有、而且可以作为物法上财产进行支配的物的各项权能进行规制，以产生、变更或消灭行政法律关系为目的的行政行为”。此类行政行为旨在通过确定物的公法性质，产生、变更或消灭行政法律关系的目的，调整的不是个人的权利义务，而是物的法律状态，至于所有权人是谁，则在所不问。

德国法上对物行政行为已存在六七十年了，在破解违法建设行政处罚案件处罚对象认定难问题上具有参考价值。德国法上一般认为“引起危害之方式，不外是经由人之行为，或是因物（包括动物）之性质或状态所致，前者一般称为‘行为责任’，后者称为‘状态’责任”，两种责任的主要差异在于：一是围绕中心不同，行为责任以人中心，具有很强的人身专属性，往往以人的行为不当而引起，状态责任则以物为中心，与状态的造成者则不具有密切关系，通常需要状态持有人承担恢复、消除状态的责任；二是处罚类型不同，当行为责任不具有补办、矫正可能时，常以罚款的方式进行处罚，状态责任不具有补办可能时，通常是以限期拆除等将违法状态消灭的方式进行；三是处罚目的不同，对行为责任进行追究时，以教育、惩罚当事人为主要目的，对状态责任的追究更多是为了恢复社会管理秩序、消除不安全因素以及修复被破坏了的制度。

对物行政行为无法涵盖所有违法建设类型，但它与“实质违法”、“状态责任”、“限期拆除”之间则存在种种勾连。按常理推，需实质违法方能引起状态责任，也只有实质违法、状态责任的违法建筑才会被限期拆除。因此可以认为，“实

质违法”、“状态责任”、“限期拆除”围绕着物产生，此时需要被纠正的是带着违法性的“物”和“状态”，而不论造成这一后果的行为人是谁。以违法建筑为中心，间接通过其所有人或占有人实现公法目的似乎是一条简洁、可行的途径。

那么对物行政行为这一新模式与我国现行法律具有可兼容性吗？

## 三、新模式的可行性分析

违法建设行政处罚作为行政处罚的一种，不可避免带有行政处罚的共性，尽管国内学者对行政处罚的含义尚有分歧，但一般也认为“在内涵上，行政处罚是行政机关对违反行政法上义务的行政相对人给予的一种法律制裁。”可见，行政法上的责任来源于对法定义务的违反，行政处罚的逻辑乃是“存在法定义务——违反法定义务——进行行政处罚”。

以涉及违法建设的法律条款《中华人民共和国城市规划法》和《中华人民共和国土地管理法》为例分析，围绕“行为”的规范表述，与我国《行政处罚法》规范意旨颇为一致，该法第三条第一款亦将处罚的对象规定为“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的……”可见在立法设计时，给予行政处罚的范围仅限于“行为”。我国行政法体系建立在“行为”之上，不仅对行政权的控制着眼于行政行为，对行政相对人也仅仅围绕“违法行为”四字。

### 土地管理法

第 73 条：买卖或者以其他形式非法转让土地的……对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的

第 74 条：占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房

第 76 条：未经批准或者采取欺骗手段骗

取批准，非法占用土地的

第 77 条：农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的

#### 城市规划法

第 40 条：在城市规划区内，未取得建设工程规划许可证件或者违反建设工程规划许可证的规定进行建设

对物行政行为的模式在我国缺乏法律依据支撑。这一新的处罚模式的建立，势必引起现行制度“大动干戈”，短时间内并无实际可行性。

另外，如果承认对物行政行为，并将违法建设行政处罚为对物行政行为，也可能存在另一隐患，这样的忧虑并非多余。对物行政行为着眼于“物”，意在恢复社会管理秩序，修复原有状态，至于造成后果的行为人是谁则在所不问。也就是说，对物行政行为有“相对物”，而无“相对人”，可以想见，《行政处罚法》给予行政相对人的诸多保护在对物行政行为中失去效力，行政机关在查处违法建设过程中，将只围绕违法建筑物进行调查，而不问违法建设行为人、现占有人和利益人是谁。违法建筑物的直接利益人也无法取得陈述、申辩的权利及其他救济权，甚至连知情权也可能被剥夺，在行政机关提高行政效率的同时，付出的代价可能是具体行政行为失范的危险加剧。

也有人提出另一个新模式，即将“以物为中心”作为违法建筑行政处罚决定对象认定的新途径，“新模式的提出给行政行为增加了一个新面向，使其能在指向‘人’的同时，锁定流动性较低的‘物’，能以更高效、务实的方式实现行政目的”，笔者认为这种方法提供了思考的新方向，但亦不能完全解决违法建设的所有类型。如果“以物为中心”认定处罚对象，本文案例一的处罚对象可以认定为吴某，那么案例二和案例三呢，违法建

筑依附于原合法房屋而建，房屋的合法产权人和现居住使用人是分离的，那么谁应作为处罚对象？

“以物为中心”显然不能作出很好的回答。

#### 四、现行法律体系下的困境和出路

在行政处罚相对人的认定上，各地法院的态度不同。1996 年上海市杨浦区规划土地管理局在其所有的房屋外违法搭建建筑物，限其自行拆除，后查明徐某为房屋所有权人，其子徐某未办理手续擅自搭建建筑物，法院认为“认定搭建违章建筑物的行为人系原告，事实不清、证据不足”，言下之意违法建设行政处罚对象应为违法建设行为人。2000 年王某订房一套，向房产公司提出改建要求并落实，后建设局认定王某违法搭建三处违法建筑物行为，对其作出处罚决定。一审认为，违法行为实施时王某并未取得所有权，认定其为违法建设行为人是搞错了对象，判决撤销行政处罚决定。2005 年刘某将二层房屋租给他人使用，租户违法搭建第三层，柳州市规划局以刘某为对象作出行政处罚决定，法院认为房屋所有权人未履行房屋管理责任，无论扩建房屋是否为本人的行为，均应当为此承担行政责任。

各地法院态度之所以不同，主要原因是在行政法体系和行政成本节约两者间权衡利弊，作出了不同的选择。《行政处罚法》将应予处罚的行为，限定于某个违反行政义务之行为，《城市规划法》





和《土地管理法》规定的法律责任，也是基于违反法律规定的某一行为，也就是说，违法建设的行为人应作为处罚对象。但是实践中违法建设的类型复杂多样，比方说上文提到的开发商应王某要求改建的案件，法院隐晦地提出应由房产公司作为相对人，但笔者认为即使建设局遵照处理，效果亦不容乐观，房产公司要拆除属于王某所有的房屋实属不可能完成的任务。笔者猜测上文提到的租户加建房东受罚的案件，法院就是基于行政成本考虑，督促稳定性较强的房东限期拆除，更易达到恢复社会管理秩序的效果。

笔者认为违法建设行政处罚对象的认定应将行政法体系和行政成本的节约综合纳入考虑。

“对物行政行为”和“以物为中心”虽不能直接解决处罚对象认定的问题，但可资借鉴。特别是行为责任和状态责任的区分，对违法建设行政处罚对象的认定具有重要意义。状态责任的转移符合行政目的达成之要求，陈敏教授认为：“以拆除处分所设定之义务，如于该建筑物所有权转移时亦随同转移于建筑物之继受人，有助于行政目的之达成。”

以案例一为例分析，搭建违法建筑的前业主是违法建设行为人，其搭建违法建筑物之行为破坏了社会管理秩序，应承担行为责任。他将房屋转卖给吴某，房屋管理责任随着所有权而转移至吴某身上，吴某从他继受了违法建筑物，也继受了恢复房屋合法原状的责任，即吴某对当前违法建筑物存在的现状负有状态责任。前业主对房屋已完全失去控制，对其作出限期拆除违法建筑物的处罚决定，其效果可想而知。在此前提下，基于吴某未履行行政法上房屋管理责任的义务，将吴某作为相对人更有利于行政目的的达成。

以案例二和案例三为例分析，都是依附于合法建筑上的违法建筑类型，行为责任和状态责任分离，同时房屋所有人和现占有使用人也分离，

难以从状态责任上入手去认定处罚对象，但两个案件的搭建违法建设行为人都可以确定，那么完全可以将违法建设行为人作为处罚对象。事实上，行为人违建行为主观恶性更大，对社会管理秩序的破坏力更大，在认定处罚对象时，应优先考虑违法建设行为人，只有在违法建筑物完全脱离行为人控制的情况下，才从行政成本和执法效果的角度考虑，将状态责任人作为处罚对象。

当然，以上是在行为责任和状态责任明确的情况下，实践中往往存在认定状态责任人易，而认定行为责任人难的问题，以案例二和案例三为例，依附于合法房屋的违法建设类型，合法房屋所有人和违法建筑物占有使用人是父子关系，关系密切，到底是儿子自己违建还是受父亲委托购买材料、雇佣工人，只有当事人自己清楚，如果当事人不透露行为人是谁，行政机关很难查清事实。在不能明确行为责任人的情况下，是否可以将状态责任人作为处罚对象呢？笔者认为，公法上的诸多义务来源于身份，如所有权人的身份就是产生法定义务的重要类型。我国《行政处罚法》并不关注“主观过错”，即使房屋所有人不是违法建设行为人，违法建筑物依附于合法房屋，房屋所有人也是直接利益关系人，对维护房屋合乎行政管理秩序负有不可推卸的责任，也应承担拆除违法建筑物恢复原状的行政责任。

总之，在我国行政法体系的设计下，违法建设处罚的逻辑是法定义务——发生一个违法行为——对行为人进行处罚。我们将法定义务作合理的扩大化理解，将因违反法定义务而引起的行政法上责任划分为行为责任和状态责任，当行为责任人明确时，以行为责任人为处罚对象（违法建筑物完全脱离行为责任人控制为例外），当行为责任人不明确时，以状态责任人为处罚对象。

作者：吴 迟 安徽省黄山市屯溪区人民法院

# 如何在当事人不配合情况下 做好小区存量成片违法建筑依法拆除工作

文 / 虹口区城管执法局

## 一、案由

2014年10月，因大连西路201弄小区车棚改造的需要，虹口区城管执法局对该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，这些成片违章建筑搭建时间久远，都有数十年之久，有的甚至时间更长，原搭建人多已不在该小区内居住，属于历史遗留问题。而这些违章搭建的实际使用人对查处工作抵触情绪比较大。而唯一一户搭建砖泥结构房屋作为居住房使用的是大连西路201弄19号某室的朱XX，朱XX为劳改释放人员，居住条件困难，家中经济条件差，没有能力租房和买房。他本人对我们的查处十分对立，情绪激动，谈话中时常有过激的言语。

## 二、法律依据

查处本案共用到以下法律依据：《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，《行政强制法》第三十五条。

## 三、办案经过

经走访居委，调查了解到该处房屋的搭建人朱XX为19号105室的业主。当时朱XX家中共五口人，父亲朱甲、妻子邱XX、小儿子朱乙、大儿子朱丙，全家只有一套一室户的住房。由于空间较小，厨房间供父亲朱甲居住，朱XX在19号门前小区通道处搭建的房屋供大儿子朱乙居住，住房条件比较困难。考虑到其家庭实际，经欧阳街道社管办牵头，多部门配合，找朱XX进行谈话，要求其拆除违法建筑，并对其适当予以困难补贴。但朱XX表示并不配合，将此事一拖再拖，在沟通无果的情况下，虹口区城管执法局欧阳路街道中队于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，执法队员在现场制



作了现场笔录并拍照取证，又与当事人制作了询问笔录。在整个调查取证和文书送达的过程中，朱 XX 情绪激动，不愿配合，更在后期多次扬言会在强拆时采取暴力举动。但执法人员毫不畏惧，一次次的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。考虑到当事人可能存在的暴力抗法的不安定因素，欧阳路街道中队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，于 2016 年 12 月 8 日，顺利拆除位于 201 弄 19 号门前通道上朱 XX 所搭建的违法建筑。同时，考虑到拆违的公平性，对该违法建筑周边 201 弄 13 号至 19 号门前占用小区公共通道的三十多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，城管执法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。

#### 四、案件分析

（一）本案案件查处思路清晰、组织有力、应对方法得当。欧阳路街道中队及时成立了由副队长带头的专案组承办此案。由于该违法建筑搭建时间久远，是历史遗留问题，为更准确的锁定证据，执法人员制作了现场检查笔录和询问笔录由当事人签字确认，拍摄了现场照片以及向虹口区规划和土地管理局发出《协助调查函》，进一步确认了违法的事实，使整个证据更加真实和完整，形成证据链，使行政处罚的适用依据确凿无误。

（二）本案案件查处的步骤、顺序、时限符合规定。由于当事人未按要求自行拆除违法建筑，所以启动强制拆除程序，因此由于行政救济期限

的原因，此案查处过程长达一年之久，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依法行政的原则，行政处罚的程序严谨无误。

（三）欧阳路街道中队以此案为契机，由点及面，及时扩大了战果。欧阳路街道像此类的小区共同违章情况也存在不少，大连西路 201 弄小区内通道上的违章被顺利拆除，对化解老小区成片违建的拆除工作具备一定的示范意义。欧阳路街道中队对该违法建筑周边 201 弄 13 号至 19 号门前占用小区公共通道的三十多间屋棚当天一并拆除，体现了公平性，也进一步体现该中队认真贯彻落实“城管执法进小区”的工作，转变工作作风，改进执法方式，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局面。

（四）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，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，耐心细致的做当事人的思想工作，劝其不要走绝路，疏导他的不良情绪。并主动联系街道相关部门，切切实实为当事人解决生活困难做了些实事，感化当事人，最终多方合力解决了难点，顺利拆除了该违法建筑。这是欧阳路街道中队解决治理城市难题顽症的方法的一次有力尝试，也为落实住建部提出的“721”工作模式开了个好头，对城管执法工作具有指导、借鉴作用。



# 住宅小区装修管控 南平推广“一三五”工作法

文 / 本刊编辑摘编

**福**建省南平市城管执法局日前在该市建阳区召开现场会，交流、学习、推广小区装修管控经验。

随着南平市行政中心搬迁和城市化进程加快，建阳区房地产业呈爆发式增长，五年间近 20 个现代化小区拔地而起。

建阳区城管执法局认真探索，推行住宅小区装修管控“一三五”工作法成效显著，实现了“五个零”即外立面零破坏、顶层零加盖、门窗护网零外飘、公共空间零占用、绿化彩化零破坏。

所谓“一三五”管理工作法，即一预防、三联合（联合开发商、物业企业、业主）、五管控（网格巡查管控、建材管控、停水停电管控、征信管控、强制管控）。

## 一预防

凡事预则立。以往小区业主违规装修现象较多，主要原因是宣传与管理滞后，以查处为工作

手段，效果不彰。

为扭转这一局面，该局采取签订责任状的形式，引导业主开展装修管理。

主要做法是，提前主动上门对接服务，向开发商、物业企业、业主发放《房屋装饰装修告知书》，结合每家每户不同户型情况，采取“一户一议”原则，广泛听取业主装修意见，指导业主进行合理的装饰装修，并要求开发商、物业、业主



签订责任状、递交承诺书，打好“预防针”。

同时，重视维护楼房外立面的统一和美观整洁，严禁业主护网外飘或破坏门窗结构，倡导业主安装使用隐形防护网。

目前，市区各新建小区全部采用了隐形防护网，有效保证了小区建筑风格和城市景观不受破坏。

### 三联合

#### 一是联合开发商

在小区建设阶段，该局密切与开发商之间的沟通联系，提出城市管理和装修方面的相关意见与建议，要求其严格按照规划设计保质保量建设好小区，外立面装修需符合城市景观风貌。

同时，要求开发商在竣工验收前提交小区整体装修方案及效果图，特别是针对建筑外立面、楼栋顶层、底商露台等易出现违规装修的部位，严格制定装修标准，未提交装修方案的一律不同意装修。

在竣工验收后，城管执法人员加强巡查监管，严禁开发商打擦边球，对顶层空架进行屋顶封闭或对露天阳台加层，严禁其加价偷卖行为。

#### 二是联合物业企业

物业企业是小区的管理者，城管执法部门是监督物业企业的主要部门之一。

该局始终从维护小区业主的切身利益出发，对各小区物业企业进行严厉的监督管理。要求物业企业做好业主装修全过程的巡查管控、宣传指导及情况上报工作，发现一切违规装修情况，必须在24小时内向城管执法部门报案，否则对物业企业进行处罚。

同时，建立城管执法部门与物业企业之间快速的应急处置机制，城管执法队员

与物业企业工作人员组建“微信工作组”，实时交流巡查管控情况。

当物业企业力量不足需要协助时，城管执法人员及时赶往现场处置，确保第一时间发现、制止、消除违规行为，形成了城管执法部门与物业企业相辅相成、紧密配合的工作机制。

另外，该局与区住房和城乡建设局协作，城管执法部门对物业企业的日常考评纳入住房和城乡建设局对物业企业的征信扣分记录档案，形成齐抓共管的工作格局。

#### 三是联合业主

该局通过报纸、电视、微信公众号等媒介，开展全方位、多形式的宣传活动，向业主告知违规装修行为对房屋安全、消防安全、邻里关系、城市环境、人居品质等方面造成的不良影响，对业主存在的疑问进行耐心解释，提高广大业主合法装修法律意识。

同时，畅通群众投诉渠道，公布24小时举报电话，深入开展“市民随手拍”活动，营造全民共同监督参与的浓厚氛围，让业主成为24小时在岗的“城管人”。

据统计，2014年以来，通过群众举报查处的违规装修行为达到360余起。

### 五严控

#### 一是网格巡查管控

该局专门成立西区域管执法中队，以管控小区违规装修为重点，时刻保持对各小区楼盘的高压管控态势。

创新工作机制，实行网格巡查，把每个小区当做一个网格，网格内分别安排两名责任人，定人、定岗、定责，每天对装修户进行两次以上的入户巡查，实时掌握户主装修情况，发现违规装修行为立即加以制止，并发放整改通知书。

据统计，2014年以来，累计制止各类违规装修行为1898起，下发《整改通知书》970余份。

## 二是建材管控

该局实行砂石料（机砖）等建筑材料运输审批以及准运制度，业主凭购房合同、物业证明等材料取得砂石料、砖块运输供应单。

在业主装修过程中，该局密切关注跟踪其装修动向，当发现存在违规装修行为时，立即取消其建筑材料运输审批资格，切断建筑材料供应。

该局还成立砂控中队，在城市规划区内开展24小时巡查管控，严厉查处无单无证私自运输建筑材料行为。

据统计，自2013年实施该措施以来，累计查获违规运输砂石料车辆1273辆，暂扣砂石、砖块等近3.8万余吨。

## 三是停水停电管控

经小区物业、城管执法人员耐心宣传劝导且超过法律期限后，仍未自觉整改违规装修行为的，该局组织区电力公司、自来水公司联合开展停水停电整治行动，拆除违规装修户的水、电表；对态度恶劣、情节严重的，进行水、电表销户。

## 四是征信管控

经停水停电后，仍拒不整改的，该局采取进一步强制措施，将违规装修当事人及配偶的个人信息、房产证号登记在册，纳入银行征信、房产冻结“黑名单”，要求各金融部门、房管部门不准为其办理银行贷款、房产转让、工商牌照等业务。

此外，还将违规装修当事人纳入党员干部人事考核与任免、村干部选举资格审查管理对象，实行一票否决。

据统计，2014年以来，先后有756户违规装修户被纳入银行征信与房产冻结“黑名单”，有29名村干部候选人被取消选举资格，有3名党员干部被取消晋升资格，对违建者形成“不能违、不敢违、不想违”的威慑力。

## 五是强制管控

该局结合“两违”综合治理工作，运用法律

强制手段，对违法占用小区楼顶、阳台、采光井、道路、绿化带等公共区域的恶劣违建，一经发现立即将其予以强制拆除，及时消除违建不良影响，依法保障小区业主公共权益。

据统计，2014年以来，该局共强制拆除小区违建147处6280平方米。其中，2018年11月22日至24日，对西城国际二期3号楼、5号楼共11户顶层偷盖的违章建筑进行强制拆除，共计拆除违建面积1890平方米，在全社会形成了强大的警示效应。

通过上述多项给力措施，该局先后促使629户自觉整改了违规装修行为，其中不乏区领导、各单位主要负责人及商界人士。

日常管理执法工作做到“三坚持”：

——坚持文明执法。坚持先告知、先沟通、先交流、先劝导、先纠正，用真诚的态度争取业主理解、支持和配合；

——坚持严格执法。对屡劝不改、影响恶劣的违规装修行为，严格按照有关法律法规进行惩处或强制拆除，维护法律的严肃性与政府的公信力；

——坚持公平公正执法，不因人而异。

2014年以来，该局在小区装修管理中，未发生一起与业主冲突事件。

目前，建阳各小区违规装修现象已基本得到遏制。广大业主从原先的被动接受转为自觉行动，形成了广泛共识，一幢幢小区楼房保持了和谐统一、美丽清爽的外立面，没有密密麻麻的防护网，也没有横七竖八的乱搭乱建，它们以最初最美的“容颜”向八方来客展现着建阳城市发展的新形象、新面貌。

本文转载自微信公众号“大城管”



# 以青春之我书写人生，以奋斗之我筑梦中国

文 / 蔡婷婷

100年前的5月4日，一群风华正茂的青年集结天安门前，喊出“外争主权，内除国贼”的口号，掀起一场没有硝烟的爱国主义运动，深深镌刻在中华民族争取自由和解放的史碑上。

70年前的10月1日，天安门城楼上，毛泽东同志向全世界庄严宣告：中华人民共和国成立了！经历了近代以来100多年苦难斗争的中国人民，终于迎来中华民族浴火重生的曙光。

70年物换星移、岁月如歌，70年砥砺前行、铸就辉煌。70年来，在党的正确领导下，从北国山麓到南海礁屿，从西部高原到东方沃野，亿万中华儿女满怀光荣与梦想，肩负使命和责任，在复兴之路上意气风发、矢志前行。

习近平总书记说：实现中华民族伟大复兴的中国梦，需要一代又一代有志青年接续奋斗。

年少时的我有个制服梦，父母那时以为我想当警察颇感

欣慰，长大后的我选择了成为城管执法队员中的一员，父母虽然担忧但依旧支持我的选择。

2018年7月15日，我第一次穿上“天空蓝”，看着镜子里精神昂扬的自己，我心想，我的城管执法旅程终于开启了。每年的7月15日是全市城管执法系统“公众开放日”，旨在进一步搭建城市管理市民参与平台，作为新队员我有幸全程参与。50多个大朋友小朋友来到区局这个“展示馆”，我看着他们为队员精彩绝伦的文艺表演、队列展示拍手



鼓掌，这是我们杨浦城管执法人刚柔并济的一面；我看着他们积极认真的参观中队展示和装备展示，这是我们杨浦城管执法人执法工作的风采；我看着他们兴致勃勃地体验着指挥中心痕迹查询、执法车辆轨迹跟踪等各项功能，这是我们杨浦城管执法人“智慧城管”的展现。他们从满怀好奇而来，到带着理解和支持离开，群众的认可是城管执法人最大的欣慰。还记得一个小男孩对我说：“我觉的那个车好酷啊！”“那你以后当城管执法队员来开这个车好不好？”“好！”他开心地回答我，握着他稚嫩的小手，我的心中充满了自豪，我无悔于自己的选择。

2018年8月23日，“杨浦城管”微信公众号开通，我负责公众号的运营和维护，在这8个月当中，它帮助不在一线的我与战友同脉搏，共战斗，它是窗口，展示着杨浦城管执法人的执法形象。最近，一个中队发来的工作信息让我感触良多。拆除当事人的违建，还能获得当事人的好评？这看似不可能的事，却在我们的中队发生了。

今年3月中旬，五角场中队接到投诉，反映国定路某弄某号的6楼住户，在平改坡楼顶内违法搭建。根据执法人员的调查，违建面积约40多平方米。在与当事人的谈话中，细心的执法人员发现当事人情绪低落，欲哭又止。为缓和当事人的情绪，执法人员与她拉起了家常。经过耐心沟通，当事人渐渐放下心防，向执法人员吐露了心声。原来当事人近来工作和生活遭受双重挫折，心情非常郁闷。对于她的遭遇，执法人员表示理解和同情，并开导劝解当事人要积极乐观，坚强面对生活。在劝解下，当事人的情绪逐渐稳

定下来。她感谢了执法人员的关心劝导，也认识到自己的错误，表示愿意积极配合执法工作，自行拆除违法搭建。

在之后的短信联系中，执法人员意外地收到了当事人的一段话：“王先生，你们柔性执法人性关怀很赞哦，辛苦，最近两年十分不顺……话说辰山很美的，有山有水有花海，还有一颗三色花的树，十分惊艳，有空去踏青……”，后面还附上了一张美美的风景照片。

看到这篇信息时，我和那名执法人员一样，感到心里暖暖的。在依法行政的同时，我们城管执法队员用为民服务之心拉近了彼此的距离，换来了理解和信任。这样类似的场景在执法工作中每天都会上演，送迷路小孩回家、救助迷途老人、帮助虚弱女孩……，一句句感谢，一面面锦旗，这是城管执法人不忘的初心；清理占道经营、拆除违章搭建、宣传垃圾分类……一次次上门，一次次执法，这是城管执法人不变的职责。

每在城管执法队伍工作一天，我就多一点感动，城管执法人遭受了多少心酸委屈，付出了多少起早贪黑，经历了多少岁月变迁，才能从唾骂到赞誉，从耕耘到收获，从无助到瞩目。在这个广大人民群众向往美好生活的新时代，为人民群众提供焕然一新的城市面貌是我们的新担当，“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”，我要提高自己的业务水平，从群众反映强烈的问题入手，在平台上展示我们的新作为，不负青春、不负时代、不负人民，让我们一同奔跑，成为追梦人！

作者：蔡婷婷 杨浦区城管执法局办公室

# 以做城市的“督察员”，做人民的“服务员”

## ——记闵行区浦锦街道城管执法中队中队长朱谊

文 / 闵行区浦锦街道城管执法中队

“我基本上每天都提前一个半小时上班，上班第一件事就是对街道进行每日晨况巡查。”朱谊同志自2015年担任闵行区浦锦街道城管执法中队中队长以来，每天清晨以一名“督察员”的形象出现在街区，由此开始一天的工作。4年来，他先后被评为市优秀军转干部、市城管执法系统第七届“优秀中队长”、区“党员示范岗”先进个人、区“担当作为好干部”，当选为区第六届党代会代表。

### 依法行政，以勇于担当捍卫法律尊严

2016年10月，闵行区浦锦街道城管执法中队对辖区内存有历史违建的房屋进行注记。某小区因前期开发商误导业主违法装修，导致全小区被注记住户超过80%，引发了业主的对立情绪，媒体和社会高度关注，稍一不慎就可能陷入非常被动的局面。朱谊同志一方面积极应对媒体采访，客观阐述了注记工作的开展情况及相关的法律规定，引导正确舆论导向；另一方面与居委密切配合，多方协调开发商、业主、物业，加班加点走访小区居民，向群众解释说明，控制事态整体发展。最终，此次舆情成功化解。

### 执法为民，以工作成效化解社会矛盾

2018年，群众反映浦星公路芦恒路（地跨浦锦街道、三林镇）附近市容管理混乱，渣土洒落、流动设摊、占道经营行为屡禁不止，

严重影响周边居民生活。朱谊同志积极与三林中队对接，共同召开协调会、排摸市场周边情况、制定处置方案。最终，促成了闵行、浦东两区签订区际结合部长效管理框架协议，从而打破管理执法瓶颈，强化两地联勤联动，破解了跨区域执法难题。

### 清正廉洁，以严格自律维护队伍形象

“心有敬畏、行有所止。”这是朱谊同志面对诱惑时对自己所说的。2016年6月，一粮油企业负责人王某来到朱谊同志的办公室，其厂房中搭建的1200余平方米违法建筑当时正处核实过程中，王某走时偷偷留下了五万多元的现金和一个玉件。面对诱惑，朱谊同志毅然选择拒绝。最终，朱谊同志带领他的

队友们拆除违法建筑53.3万平方米，整改无证亭棚18处，拆除道路沿线高立柱广告9处，圆满完成“五违四必”综合整治任务。





崇法善治 忠诚为民  
公正清廉 砥砺前行

