

上海城市国际化进程中城管执法的现状与未来架构

恽奇伟¹ 叶治安²

(1. 上海市城市管理行政执法局副局长, 2. 本刊记者)

导读: 目前城管执法工作与构建世博后城市常态长效管理的要求相比, 与广大市民群众的期盼相比, 还存在由于城管执法体制尚不能做到完全统一、城管执法的批准层次过低、城管执法规划具体建设项目较少等主要原因造成的困难和问题。为此, 上海市城管执法明确了“十二五”期间的总体发展目标, 即以提升上海形象和城市管理功能为立足点, 打造与上海城市地位、功能相匹配的“法治城管、科技城管、服务城管、和谐城管”。

关键词: 城管执法; 长效管理; 职能部门



城市管理是依法治市、依法治城、依法行政的重要组成部分, 也是城市人民政府及主管部门的重要职能和永恒课题。在上

海这样一个有着 2000 多万居住者的特大型城市中，如何实施有效的现代城市管理，使“城市，让生活更美好”得到最大程度的体现，是上海社会各界极为关注的一项大政方针。为此，本刊记者走访了上海城管执法局恽奇伟副局长，请他就上海城市管理的现状和一些具体措施作一番阐述。

上篇：目前的形势与状况

记者：恽副局长，我先说一个比较务虚的话题。当今的城市管理之所以为万众所瞩目，很大程度上是因为近半个多世纪来，世界城市化进程快速发展的缘故，这似乎已成为国内外业界的一个共识。

恽：我基本上同意这个看法。城市发展的历史表明，有了城市就开始了城市管理的实践活动。但是，在不同的历史阶段，城市管理的内涵也是不同的。比如，我国大陆在传统的计划经济体制下，城市管理的主体是单一的，就是各级城市政府。但随着政治和经济体制的改革，市场经济的快速发展以及城市化水平的提高，城市管理的主体开始向多元化发展，城市管理也就有了新的内涵。从理论的角度上去看，现代的城市管理，是指多元的城市管理主体，依法管理或参与管理城市地区公共事务的有效活动，它属于公共管理的范畴。

记者：诚如你说，不同的历史时期，城市管理的内涵是不同的。即便在我们上海，过去十年的城市管理和今后的十年肯定有所不同，你能否就这方面作一些具体的叙述？**恽：**这是个话题，得多费些口舌。远的不赘言了，就说一下“十一五”期间的情况。“十一五”是上海市城市管理行政执法局成立并正式履行城管执法职能的第一个五年，它经历了“执法范围不断扩大、执法内容不断丰富、执法队伍不断壮大、执法机制逐步建立”的发展历程。作为职能部门，我们主要做了以下九个方面的工作：

1、执法管理体制逐步理顺。

2009 年除了 18 个区县实行大部制改革，组建了区县绿化和市容管理局（城管执法局），下辖区县城市管理行政执法大队（其中浦东新区为城管执法支队，下设 7 个执法大队）；全市各街镇均设有 1 个城管执法分队，建立了基本适应“两级政府、三级管理”需要的城管执法体制。

2、相对集中行政处罚范围扩大。

上海市从 2005 年开始，在市、区（县）两级全面实施城市管理相对集中行政处罚权工作。全市“市容环卫管理的全部，绿化管理、市政工程管理的部分，水务管理、环保管理、公安交通管理、工商管理、建设管理、房地产管理、城市规划管理、语言文字规范的部分行政处罚权，集中到城管执法部门统一行使，目前共涉及十一个部门 277 项内容。

3、协调机制建设取得较大进展。

围绕转变政府职能，在执法协调机制建设上取得了较大进展。建立了市、区两级城管执法联席会议制度，与市政、水务、房地、规划、公安、民政等专业管理部门建立了拆除违法建筑、保护知识产权、救助流浪乞讨人员、开展执法保障等工作协调机制，在解决违法建筑、乱设摊、偷乱倒渣土等城市管理热点、难点问题方面取得了明显成效。

4、执法勤务模式得到明显优化。

按照“全天候、全方位、全覆盖”的勤务要求，科学合理地配置执法力量。全市共有车巡岗 1088 个、步巡岗 877 个，执法力量覆盖中心城区全部，中心城区岗区密度达到 1.5 处/平方公里。郊区（县）城市化地区，执法覆盖率达 85%以上，岗区设置密度平均为 0.66 处/平方公里。

5、队伍结构不断改善。

目前全市城管执法人员，中大专以上学历比例由“十五”期末的 77.2%增长到目前的 93.2%，学历结构显著优化，文化层次明显提高。对于规范执法人员形象和提高执法效果起到了积极的作用。

6、执法装备建设得到一定发展。

“十一五”期间，开展了城管执法装备标准配置研究工作，各类执法装备数量和功能都在不断增加和完善，并呈现数字化、可视化和多样化的趋势，提高了城市管理行政执法水平和执法效率。

7、工作用房缺乏问题有所缓解。

各区（县）加大了城管执法办公场所的建设投入，解决了部分分队工作用房面积不足、功能不全的问题，全市 289 个基层分队中，目前有 161 家达到或超过了分队工作用房标准，其他分队也在不同程度上提高了工作用房面积，为城管执法工作的正常开展提供了保障。

8、违法案件查处力度不断加大。

“十一五”期间，上海市城管执法工作有序开展，积极组织针对乱设摊、乱倒渣土、乱贴户外广告以及违章建筑等城市管理难点的专项整治工作，行政处罚案件共计 586659 件，其中简易程序案件 540354 件，一般程序案件 46305 件，简易程序案件数在 2007 年达到最大值后开始降低，一般程序案件比例有所提高。由此可见，“十一五”后期城市环境面貌得到改善，乱设摊、跨门营业等主要适用简易程序处罚的违法现象也呈下降趋势。

“十一五”期间，全市查处夜间施工扰民案件 6269 件；知识产权保护方面暂扣涉案物品 348083 件；查处跨门营业案件 192000 余件，有效整改 447000 余件；查处河道“三违一堵”案件 1310 件，有效整改违章 7371 处；拆除户外违法广告 176119 平方米；劝阻流浪乞讨人员 58143 人次，护送 10122 人次；拆除违法建筑总面积 1434 万平方米，其中，拆除新增违法建筑 72 万平方米，拆除历史存量违法建筑 1362 万平方米；整治乱设摊 531200 余起；查处建筑渣土违规处置、运输案件 1.55 万起；对非法小广告实施“停机”19700 余起。

9、城管法制建设取得一定突破。

“十一五”期间上海城管法制建设取得了丰硕的成果，配合世博会的举办，先后完成了 5 件地方性法规、市政府规章和规范性文件的制定、修正工作。

中篇：亟待解决的矛盾与问题

记者：这些工作所取得的实际成效非常显著，但就目前的情况看，上海的城市管理在行政执法中还存在一定的困难，从工作的角度看，大概还有哪些具体问题需要解决？

恽：当前，世博会运行保障进入冲刺阶段，社会各界和广大市民群众都十分关心世博后城市管理。目前城管执法工作与构建世博后城市常态长效管理的要求相比，与广大市民群众的期盼相比，主要还存在十方面的困难和问题需要认真研究和解决：

1、执法体制尚未理顺。

目前上海城管执法体制尚不统一，尤其在区与街道（镇）层面上，城管执法大队与街道（镇）分队在管理体制上存在直接隶属、条管块用、业务指导等多种模式，造成了各区（县）城管大队在综合协调能力方面存在较大差异，工作水平也不平衡。

2、顽症治理难以长效。

由于受到城管执法编制不足，装备落后等因素的制约，执法中多依靠“突击、整治”来体现执法效果，规范化的常态、长效机制还未能真正实现，尤其是占道经营、违章搭建、垃圾乱倒、乱张贴等现象仍然多发，城市管理工作还未能走出“整治-反弹-再整治-再反弹”的怪圈。

3、执法环境亟待改善。

上海市外来流动人口数量庞大，城管执法对象有相当部分是生活困难的弱势群体；部分管理部门忽视基础管理，一味强调执法，导致重执法轻管理，执法代替管理的现象普遍存在；城管部门仍然处于负面评价为主，正面评价缺失的社会舆论环境之下，一些并不突出的问题往往被成倍放大，所有这些都加大了城管执法部门的执法难度。

4、执法力量明显不足。

近 10 年来上海城市建设处于一个高速发展期，执法事项的庞杂、执法对象的多样、难点热点的集中，使得现有核定的人员编制无法满足实际需求。

不仅如此，现有在编在岗人数与市、区两级编委核定的 7159 人的编制数也有较大差距，部分区（县）的空编率达到 40%。由于城管执法力量不足的矛盾日益突出，各区（县）大量使用协管和其他辅助力量（经统计全市约 1.2 万人），由此引发的一些执法冲突，给城管执法工作带来严重的负面影响。

5、队伍素质仍需提高。

由于区（县）城管大队成立之初，执法人员多由原街道、市政、市容、绿化监察队整建制划转，总体上年龄偏大、学历偏低，综合素质与岗位要求存在一定差距。个别基层分队依法行政、执法为民的意识比较淡薄，存在执法不作为、乱作为现象，与规范执法、文明执法的要求还有一定的差距。

6、执法装备较为落后。

尽管“十一五”期间执法装备在数量、种类上有了一定增加，但是由于队伍建队晚、基础薄弱以及缺乏足够资金支持等原因，城管执法部门的装备整体水平与规范执法、高效执法的要求仍有一定差距。

同时，尚未建立全市城管执法指挥系统，装备不配套、标准不统一等问题突出，难以很好满足城管执法工作需求，在速度、效率、精确、环保等方面还有待进一步提高。

7、用房建设相对薄弱。

由于城管执法队伍组建较晚，本市城管执法队伍办公场所建设水平与相关执法部门相比仍有较大差距，工作用房整体条件较差，问题较为突出。经统计，目前全市 289 个基层分队中，仍有 22 个分队工作用房设在居民区内，并有相当数量的基层分队无停车场地，执法车辆进出、处理案件时往往影响居民正常生活；仍有 15 个基层分队在违法建筑中办公，严重影响了执法队伍

的正规化形象。区（县）城管大队和驻街道（镇）城管分队办公场所普遍存在建筑面积较小、执法用房功能不全、缺少停车场地和水域执法泊岸线等问题。

8、信息化水平有待提升。

由于城管执法事项和种类的不断增多，对城管执法信息数据统计的要求也在不断提高。但目前城管执法勤务指挥系统、突发事件预警和快速反应系统尚未建立，重点地区、重要部位的街面监控和执法取证还缺少先进的电子监控设备，现有的取证手段还基本停留在人工摄像、拍照的阶段。

9、公众参与程度不够。

城区居民、外来流动人口及企（事业）单位等不同社会群体，对城管执法的知晓率、满意率、参与率、支持率不够高，针对城管执法的良好社会舆论环境尚未形成；社会自治能力的培育不足，社区自治组织参与城市管理的氛围不够浓厚。

10、城管立法略显滞后。

目前上海城管执法的立法进程仍略显滞后，存在城市管理主体法律缺失、执法依据分散、相互冲突、可操作性差等问题；在违章建筑拆除、渣土运输等方面与房地、规划、公安部门存在职责界限不清的问题；法律赋予城管执法相应的强制性手段缺乏，一些多发、易反复的违章行为处罚额度偏低，造成执法成本高、违法成本低。这些问题均急需通过出台专门的城管执法条例加以解决。

记者：产生这十个问题的主要原因是什么？

恽：来自三方面：一是区（县）与街道（镇）层面的城管执法体制，尚不能做到完全统一，城管执法工作的一系列基础研究工作比较薄弱，缺乏相应标准和数据分析作为落实“十一五”规划的参考依据。二是城管执法“十一五”规划的批准层次过低，影响了规划贯彻实施的效果，特别是用房建设、执法装备、人数编制、执法保障等规划任务，涉及到人、财、物的审批，没有市政府的批转，区（县）政府和市的相关部门很难将其纳入建设计划。三是城管执法规划具体建设项目较少，以管理目标和任务的设定为主，导致规划实施中存在重计划、轻规划等现象。

下篇：上海城管“十二五”目标

记者：国内外的实践证明，城市的发展与城市的管理水平成正比。这次世博会的举办，对今后上海的城市管理提出了一个更高的要求，因为“城市，让生活更美好”，不是仅仅体现在举办世博的六个月中，它更应该是城市进步的永恒主题，所以，城市管理的内容肯定也相应宽泛，作为主管职能部门，你们在这方面有些什么新的目标？

恽：从宏观上来说，就是围绕上海市建设“四个中心”和“社会主义现代化国际大都市”的目标，坚持以人为本、依法行政的原则，针对当前城管执法存在的问题，充分借鉴国内外城管执法经验，结合上海城市发展特点，上海市城管执法“十二五”期间的总体发展目标是：以提升上海形象和城市管理功能为立足点，打造与上海城市地位、功能相匹配的“法治城管、科技城管、服务城管、和谐城管”。

这主要体现在六个方面：

1、在法律体系上。

通过完善城管执法法律、法规体系，确保城管执法队伍的法律地位、执法界面、执法手段的进一步明确和完善。

2、在管理体制上。

基本理顺市、区（县）、街道（镇）城管执法队伍三级管理体制，建立适应城市管理的“两级政府、三级管理”的工作模式，促进城管执法队伍正规化建设。

3、在管理机制上。

研究国内外、市内外关于城市管理领域正反两方面的典型案例，全面梳理本市城管执法现有各类机制，制定具有时代特征、上海特色、城管特点的城管执法运行机制和相关管理制度。

4、在勤务模式上。

做到勤务模式的选择、勤务岗位的设置、执勤时间的规定能适应城管执法工作环境和执法任务的需要，实现重点地区和一般地区兼顾，步巡、车巡、舟巡与定点执勤相结合，能快速处置城管执法突发事件，适应城市网格化管理要求。

5、在队伍建设上。

加强区（县）城管执法大队及基层分队的正规化建设，增加执法队伍人员编制、优化执法队伍人员结构；加强执法队员业务培训，提升执法效能、职业道德、职业意识和履职能力。

6、在执法装备建设上。

要进一步提高城管执法装备的科技和信息化水平，以弥补执法力量不足的缺陷，不断提高城管执法工作质量和执法工作效率。装备配置要突出工作程序简易化，数据信息化，充分体现职责分工和专业化特点，保证指挥调度和协同执法的高效、有序。

十年前，记者在香港采访时得知，对于有损城市公共环境的行为，比如随地吐痰、乱张贴等，最严厉的处罚可判 6 个月的拘役。而房屋的空调系统滴水，一经裁定，最高可被罚款 1 万元。这使记者很是感慨，由此得出一个结论：治乱靠重典。但我国现行的城管制度，城管部门只有对相对人违法行为的物品和工具拥有暂扣权，即便对暴力抗法者也无拘留权，这使得城管执法往往事倍功半。当然，根据我国的实际情况，不能照搬香港及国外城市的做法，但记者认为，至少要使现行的部门联合执法得到落实，才能保证城管执法的正常运行。