

上海城市管理立法问题探索^{*1}

戴天晟 戴秦 章润华

【摘要】：当前，我国大多数城市的城市管理体制还不成熟。近年来，上海制定了一系列城市管理的地方性法规和规章，但随着城市的进一步发展，这些法规和规章的效果却越来越不尽如人意。本文通过研究和分析，发现目前上海城市管理立法主要存在法律规定部分条款执行性不强、执法方式比较单一、城市管理综合执法需求增大、城市管理执法人员缺乏执法保障等问题。应结合国内外城市管理的经验，从明确上海城市管理的总定位、打造新时期上海城市管理法规体系、及时转变政府管理职能应、建立高效综合的城市管理体制、完善城市管理执法的法律保障、探索多元化城市管理模式方面提出完善上海城市管理立法建议，以期对我国其他城市管理立法有所启发。

【关键词】：城市管理；立法；探索

【中图分类号】:D922 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1006-5024(2017)09-0058-06

DOI: 10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2017.09.010

一、引言

城市是社会进步和人类文明的产物，伴随着城市化进程的加快，社会经济的高速发展，我国各大城市都在为如何构建和谐文明的城市而努力。通过积极推进城市建设，我国各城市在提高管理服务水平和质量、维护社会稳定、促进城市精神文明建设等方面取得了一定的成效。但是，随着我国城市化水平的快速发展，城市规模的不断扩大，城市人口的不断激增，越来越多的社会矛盾凸显，非法经营问题、城市环境问题、食品安全问题等屡屡显现，已成为当今城市管理需要面对的最大难题。

通过查阅文献，笔者发现学界对“城市管理”有一个基本的概念界定，认为城市管理是为了保障城市的正常运转而进行的贯彻实施国家有关城市管理方面的法律、法规及规章，治理和维护城市管理秩序的活动。要提高一个城市的管理水平，就必须完善城市管理法规，这是解决我国城市管理问题的核心和前提。

二、国内外城市管理立法现状

在城市管理立法实践方面，我国上海、天津、长沙、香港等城市的立法实践取得了一定的成效，国际上一些发达国家也已经取得了一些比较成熟的经验。

（一）国内城市管理立法现状

¹ **基金项目**:上海市人大、上海市科委“十三五”规划课题项目“上海城市管理立法需求研究”（项目编号：C-22-6301-15-001）

作者简介:戴天晟，上海立信会计金融学院工商管理学院讲师，复旦大学管理学院博士后，博士，研究方向为城市管理、公共管理、行政法学；（上海 201209）

戴秦，上海电力学院经济与管理学院副教授，博士，研究方向为战略管理、企业管理；（上海 200090）

章润华，上海立信会计金融学院法学院讲师，博士，研究方向为行政法学、宪法学。（上海 201209）

目前国内的城市管理法规可分为 4 种类型：单项型、综合指导型、综合管理型、系列配套型。

单项型的代表是上海。上海市政府目前没有制定综合性的上海城市管理的地方性法规，很多法规都是单独的，如《上海市市容环境卫生管理条例》《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》《上海市绿化管理条例》《上海市绿化市容、林业行政许可程序规定》《上海市住宅物业管理规定》《上海市城乡规划条例》《上海市城市管理行政执法条例》及《上海市河道管理条例》等，这些法规在上海市的城市管理中发挥了一定的作用。但是，随着时代的发展变化，这些法规在城市管理过程中暴露的事权不清、责任不明、执法没有统一性问题日益突出，因此，必须进一步对上海城市立法进行完善。

综合指导型的代表是天津。《天津市城市管理规定》于 2010 年 2 月 23 日以天津市人民政府令第 26 号公布，其立法思路是要明确城市管理体制机制，明确城市管理的主体，明确城市管理各部门及相关部门的职责，从而实现依法行政，提升城市管理层次。

综合管理型的代表是长沙。2011 年 6 月，湖南长沙市通过地方立法，实施了《长沙市城市管理条例》，这是我国第一部城市管理的地方性法规，此条例涉及城市管理诸多范围，具有很强的操作性。

系统配套型的代表是香港。其城市管理法规配套完善，确定了城市管理中执法主体和程序。香港城市管理法规涉及公共卫生、道路交通、环境等条例，其管理效果突出，城市管理注重细节和可操作性[1-2]。

（二）国外城市管理立法现状

国外没有像我国一样的“城市管理行政执法局”，但有性质相似的部门。城市管理存在问题，就必然存在解决问题的管理者，即使没有像我们国家的城管队伍，也必然有另一个或几个部门来承担这些社会职责。国外法律涉及市民生活的诸多层面，城市管理工作有具体法律执行标准，市民熟知并愿意接受。

目前，国外的城市管理法规大致有以下 5 种类型：重点突出型、职权明确型、因地制宜型、渐进管理型以及精细管理型。

重点突出型的代表首推日本。日本各地方政府都有相应的城市管理部门，其名称和管理职责不尽相同，如有都市整备局、建设局及清扫局等。他们没有综合性的法规，但有关环境卫生、园林绿化的法规十分完备。

职权明确型的代表是美国。美国的城市管理属于市政管理部门，但其执法权与管理权是分离的，执法权属于警察，这样的权力分配有效缓解了城市管理执法的自由裁量度和滥用执法权。美国城市管理的法律法规健全，从执法对象、执法范围、执法内容到执法程序等等，城市管理部门职责明确，相互协调。

因地制宜型的代表是法国。对于城市管理立法，法国一般先由社会各界专家和学者进行研究，后经政府统计部门调查，提出解决问题的方案，提交立法机构，经过相关程序讨论成法，或进行补充修改。其城市管理法规健全，具体的执法管理灵活。

管理渐进型的代表是韩国。韩国政府十分重视市容环境，他们认为这代表城市形象。韩国城市管理实行分类分区域渐进管理办法，对城市管理区域分三类管理，取到很好的管理效果。

精细管理型的代表是新加坡。新加坡是世界上城市管理最精细的国家之一。其城市管理部门完备、责任明确，城市管理部门由环境部下面的多个相关部门组成。城市管理部门同规划部门和建设部门设置分开，责任分工明确，提高了城市管理水平[1-5]。

三、本研究的重要意义

（一）为上海市及我国其他城市管理综合立法形式和层次提供依据和支撑

目前，我国对城市管理主体、管理职责的法律界定权威性不够，还没有一部完整的城市管理法律。通过前面的分析可见，上海城市管理法体系显然还有待于完善，具有立法的迫切需求。2015年3月15日，《立法法》修正案第七十二条规定，各地方人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规，其中就包括对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，这也就为上海城市管理综合立法提供了立法权力保障。从立法的形式和层次来看，既有法律和行政法规，还应有地方性法规、规章，那么上海市的城市管理立法应该定位于何种形式和层次，则需要进行充分的论证。

（二）为上海市及我国其他城市管理立法内容界定提供依据

从上海城市管理立法内容来看，上海市城市管理立法应顺应上海城市管理各方面的现实需要，兼具发展要求，重在解决问题，制定出具有针对性强、可操作性强、照顾全局、各条款之间统一协调、因地制宜特点的地方性法律法规，这就对立法内容的界定提出了严格的要求。因此，有必要进行相关研究。

（三）进一步明确执法主体，完善城市管理体制

目前，上海城市管理政府部门之间职责已比较明确，但碰到实际问题时，职责不清、各职能部门推诿的情况仍时有发生，这就需要进行统一管理。因此，上海行政管理立法还应明确行政执法的主体，进一步厘清其职责，提高工作效能。

四、上海城市管理立法存在的主要问题及原因

自上世纪90年代始，上海开始针对城市管理进行立法。近年来，上海也制定了一系列城市管理法律法规。然而，随着上海城市的快速发展，现有的城市管理法律法规已不能满足全新的城市发展需求，因此，我们要以发展的眼光对上海城市管理的立法问题进行深入的探究。

（一）上海城市管理立法存在的主要问题

本研究运用了公共管理学、城市管理学、系统管理学、行政法学等理论，对上海城市管理立法的内容、发展态势作出预判。同时，采取问卷调查、实践调查、小组座谈等方式展开研究，深入分析了当前上海城市管理立法存在的主要问题。

1. 法律规定的部分条款执行性不强

现行的上海城市管理法律法规中部分条款存在执行性不强的问题。比如，《上海市绿化管理条例》第十五条第一款，对建设项目绿地面积占建设项目用地总面积的配套绿化比例是有规定的，如违反此款规定，则由主管部门按照有关规定处理。但是，《上海市城乡规划条例》没有此类的处罚规定，此条例在第五十八条中规定，如建设没有按照有关规定进行的，由主管部门进行处罚。《上海市绿化管理条例》的执法主体是绿化和市容管理局，《上海市城乡规划条例》的执法主体是规划和国土资源局，两者管理主体交叉，导致法规很难执行。

2. 城市管理法律法规条文需要及时更新，执法方式比较单一

如今的上海城市管理方式还是传统管理，这是不符合当前城市发展规律的。就上海城市管理法律效力较高的《上海市市容环境卫生管理条例》来讲，目前的城市管理执法方式还只有教育批评、法院强制执行等单一的手段。而针对反复出现的非法小广告、占道经营等城市顽疾，在管理上还是由工商、公安、城管采取联合执法、集中整治的传统模式，难以取得很好的治本效

果。城市管理执法部门在执法管理过程中，有些事情应该依靠社区自治管理，不需要政府直接干预。

3. 不同法律法规存在重复交叉

上海城市管理的地方性法规和规章有 10 多部，这些法规和规章中的规定还存在事权交叉和重复、责任主体不明、执法没有统一性等问题，大大降低了执法的效力。例如，2012 年 8 月，位于上海某区某建筑装饰有限公司违法向河道内排放污水，但该公司负责人质疑上门调查取证的某区城管大队的执法权，认为应属环保局的管理范围。尽管后经城管大队出示《上海市城市管理相对集中行政处罚权的暂行规定》和《上海市河道管理条例》的规定后才对当事人的违法行为进行了处罚，但环保局的确也有处理类似事件的执法权。类似地，对于户外广告的设置，城市管理与工商部门都可以管理，建筑垃圾的运倒则城市管理与城建部门也都可以管理，这种不同法律法规的重复和不同部门之间的职责交叉势必造成城市管理执法权被质疑，从而在一定程度上增加城市管理执法的难度。

4. 部分城市管理法律法规的法律效力低

2014 年 6 月，某广告有限公司未经批准擅自在上海某区高速交叉口设置户外广告设施，区城管大队根据有关规定作出行政处罚 7000 元的决定，并责令当事人在规定时间内自行拆除，该公司不服处罚决定，并向区法制办提出了行政复议，区法制办经审核作出维持城管大队处罚的决定。本案例说明由于城市管理大队没有强制执行权，因此，行政处罚在遇到当事人不配合的情况还需要主管部门的行政复议才能受理执行，降低了城市管理执法的效力，失去了应有的时效性。

5. 城市管理综合执法需求增大

现在上海大部分城管部门执法不再是单独执法，而是综合执法，公安、工商、城管、街道综合执法已是客观现实。但是，目前上海市大部分地区的综合执法大都通过各区县的文件形式颁发，法律效力较低，容易导致行政诉讼。如：2012 年 4 月，上海某区某公司在未取得审批的情况下擅自挖掘道路，区城管队员在执法过程中却遭到拒绝和谩骂，后经 110 接处警员的帮助才平息了该事件。2013 年 4 月，上海某区某小区发生了一起居民占用小区公用绿化带事件，被小区居民举报后，由区城管人员前来拆除，遭到该户居民的强烈抵抗。类似事件屡屡发生加大了执法需求。

6. 城市管理执法人员缺乏执法保障

上海城市管理的立法中还存在着单一化倾向，对执法对象的特殊利益考虑不周。2014 年 12 月，上海市某区城管中队在辖区内整治一家占道经营的水果店时，遭到水果店工作人员袭击，10 名队员不同程度受伤。无独有偶，2015 年 8 月，上海市某区城管大队在开展夜间常规整治行动中，遭遇一起暴力抗法事件。一名执法人员鼻梁被打成骨折，另一名执法人员头部被砸伤。类似事件层出不穷，据不完全统计，此类抗法事件，仅上海市 2014 年就发生了上千起。

综上所述，尽管近年来上海市城市管理已经制定一系列的法律法规，但效果却不尽如人意。笔者通过对上海市地方性的法律条文的梳理，发现有《上海市市容环境卫生管理条例》《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》《上海市城市管理行政执法条例》《上海市绿化市容、林业行政许可程序规定》《上海市绿化管理条例》《上海市城市管理相对集中行政处罚权的暂行规定》和《上海市河道管理条例》等条例都存在着条款执行性不强、不同法律法规存在重复交叉、法律法规的法律效力低的问题。城市管理工作的法律保障需要国家层面上予以解决，而国内大部分城市颁布的城市管理法律地位比较低，没有专门的法律予以保障，这是导致城市管理诸多问题的重要因素之一。因而，要摆脱城市管理的尴尬局面，就必须立足标本兼治的原则，实施长效管理。

（二）上海城市管理立法问题的原因探究

1. 抽象的法律法规和具体的现实未能进行良好的衔接

近年来，上海城市管理已经制定一系列法律法规，这些法律法规作了相关规定，社会公众可以参与城市管理工作，其中包括健全社会参与机制、实施城市管理的属地管理、打造数字化城市管理平台、对外接受监督等内容。这些法律法规的颁布提高了市民参与城市管理的热情。但是，法律法规是抽象的，如何与具体现实对接，是城市管理者所要解决的问题。笔者通过问卷调查，发现这些法律法规存在执行效果不好的问题：管理部门对法规的宣传还有待加强；政府与市民的沟通渠道还需拓宽；公众的责任及义务应予明确；重罚观念只有重在执行才会有好的效果。

2. 影响城市管理法律法规执行的宏观因素

经济发展水平与城市管理水平是相互依存关系，如互联网、数字化等技术的发展，极大促进经济发展，也必然引起城市管理方式的转变。数字化城市管理模式由此兴起。数字化城市管理，是指综合应用计算机技术、无线网络技术、信息化技术等数字技术，建立城市管理信息系统和创建新的城市管理体制。随着时代的发展，信息化技术已在社会各行各业中大量使用，我国很多城市改变了传统城市管理模式，数字化城市管理模式已在我国多个城市实施，这有效提高了我国城市管理水平。对于此类创新，应该通过法律给予保障，这需要我国的城市管理者在法律法规的制定和执行方面予以考虑[6-9]。

3. 影响城市管理法律法规执行的微观因素

在调研中，管理者、普通市民都普遍认为公民的素质对城市管理水平有重大的影响。为此笔者进行了问卷调查，这些调查对象称，自己过马路闯红灯一系列违规行为产生的主要原因在于，观念中存在既然别人这样做了我也可以这样做的从众心理。这种行为有市民自身法律规则意识欠缺的因素，但我们同时也要想到制度设计可能存在缺陷，如行人通过人行横道线的时间设计不合理，违法成本不足以惩戒违规者，纠错机制不完善等。这需要我们完善城市管理的相关法律法规。

五、完善上海城市管理立法的建议

笔者通过研究认为，上海应在借鉴美国、日本等发达国家及我国天津、长沙、香港等城市的实践经验的基础上，结合上海的实际，制定适合上海定位的综合性城市管理法规，发挥上海法制化程度较高的优势。因此，上海城市管理在目前情况下应制定一部综合性的城市管理法规，即《上海市城市管理条例》，同时要健全与“综合法”相配套的城市管理法规体系。而这套综合性地方性法规的法律依据应该在法律概念上给予明确，从而实现制定综合性城市管理法规的目标。因此，上海制定这部综合性城市管理法规应注意以下几点：

（一）明确上海城市管理的总定位

明确上海城市管理立法的目的和城市管理的目标。即确定建设文明上海、法治上海、美丽上海的目标，根据有关法律、法规，结合上海实际，制定《上海市城市管理条例》。此《条例》应明确城市管理立法的范围，涉及城市公共设施、道路交通、市容环卫、环境保护、园林绿化等公共事务和秩序。

（二）打造新时期上海城市管理法规体系

在制定《上海市城市管理条例》的基础上，要完善相配套的法规性文件和规章，加强城市管理法律、法规与政策体系建设。

1. 对数字化城管等新生事物，要加紧制定配套的实施细则等规范性文件，完善城市管理法规和政策。

2. 对于权责不明晰的法规和政策，应明确职责，根据情况予以调整、合并或废止。如《上海市城市管理相对集中行政处罚权的暂行规定》和《上海市城市管理行政执法条例》在职责和处罚方面存在许多冲突，应该予以重新修订。

3. 对于实际执行较难的法律法规及政策，制定和完善具有可操作性的实施细则，如《上海市绿化市容、林业行政许可程序规定》《上海市住宅物业管理规定》《上海市城乡规划条例》《上海市河道管理条例》等法规应制定相应的实施细则。

4. 制定《上海市城市管理条例》综合性的城市管理法规，此法规要涉及城市管理诸多内容，所以，《上海市市容环境卫生管理条例》《上海市绿化管理条例》应予废止，《上海市城市管理条例》出台后，下一步应及时制定《上海市城市管理条例实施细则》。

（三）及时转变政府管理职能

从集权管理型向公共服务型转变是世界各国政府职能转变的趋势，要增强政府社会管理和公共服务的职能。因此，上海市政府应在明确划分城市管理部门职责的基础上，建立城市综合管理的指挥中枢，公布其对外服务联系方式，提高城市管理的服务功能。

（四）建立高效综合的城市管理体制

上海市要从地方人大立法的角度成立专门的综合性城市管理机构，将现有的城市行政管理工作由综合性城市管理机构加以整合和统筹，提高行政效率。在工作中应坚持权责统一的原则，明确划分各级各类管理部门应履行的职权。同时，应把握分工和协作的关系，给予严格的法律界定，防止轻易变动，市级政府应侧重宏观指导和协调[10-12]。

（五）完善城市管理执法的法律保障

针对目前存在的部分条例执行性不强、不同法律法规存在重复交叉、法律法规的法律效力低等问题，在新的《上海市城市管理条例》基础上，要制定行政法规，配套政府规章，实现立法的明确性和稳定性。加强地方人大立法的作用，尽快出台新的《上海城市管理行政执法条例》，为执法者行使行政处罚权提供法律保障。此法规要明确城管执法的法律地位，同时也要制定与新条例相配套的城市管理法规体系。

（六）探索多元化城市管理模式

新公共管理模式是近年来在世界范围内新出现的一种开放式的管理模式，这种模式强调市场竞争机制，提出要打破政府垄断，倡导社会各阶层和社会组织共同参与社会公共事务管理。这种强调公共管理主体多元化的模式，可以减轻政府管理社会公共事务的压力，提高社会各阶层和社会组织协调社会微观管理及社会公共事务的能力。城市管理中加入了社会各阶层和社会组织的管理，如社会公益组织和非政府组织参与城市管理，他们会站在公众的角度上为社会弱势群体考虑，在公众利益与城市发展的管理矛盾之间进行平衡，为社会和谐作出贡献。多元化的城市管理主体实行的管理模式好处十分明显，它带来的竞争机制会使城市管理工作者提高积极性和工作效率，有利于社会形成良好的法治环境[13-15]。

六、结束语

本文结合上海城市管理需求、城市发展的定位，并充分虑了上海城市管理法体系建设现状、存在的不足和未来发展形势，针对目前上海城市管理法律法规在执行过程中出现的新情况、新问题，从多角度、全方位分析了上海城市管理立法的需求，从立法形式、立法层次、立法范畴、立法内容、执法主体的界定、管理模式创新等方面提出了建议，希望通过本文的研究为上

海城市管理综合立法提供依据和支撑。随着我国城市管理和城市服务水平的不断提高，现有的城市管理体制相应的就要有所改变，要让这种体制顺利运转，就必然要有统一的综合性法律法规作为城市管理的基础和支撑，上海城市管理综合立法是城市发展的必然趋势。殷切地希望上海城市管理综合立法能够明确执法主体，理顺城市管理体制，为上海城市发展保驾护航，同时希望我国其他城市能借鉴上海城市管理综合立法经验，结合自身城市发展的情况，探索出适应城市发展的管理体制。

参考文献：

- [1] 杨宏山. 城市管理学[M]. 中国人民大学出版社 2009.
- [2] 姚永玲. 城市管理学[M]. 北京师范大学出版社, 2008.
- [3] 孙仕敏, 刘玲玲. 国外城市管理实践对我国的启示[J]. 北京城市学院学报, 2014, (1).
- [4] James Q. Wilson, George L. Kelling The police and neighborhood safety: Broken windows [J]. The Atlantic Monthly, 1982, (1).
- [5] Jurgen Habermas, 著. 郑永流, 译. 商谈的思想[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [6] 李颖玥, 刘朝晖. 中国数字化城市管理发展综述[J]. 智能建筑与智慧城市, 2017, (2).
- [7] 徐振强. 新型智慧城市的服务城市管理、服务社会治理的关键路径[J]. 上海城市管理, 2016, (2).
- [8] 徐振强. 新型智慧城市的服务城市管理、服务社会治理的关键路径[J]. 上海城市管理, 2016, (2).
- [9] 李杰义, 卢旭佩. “互联网+”背景下城市管理创新的实践模式及路径依赖——基于宁波市城市管理的运行经验[J]. 上海城市管理, 2015, (5).
- [10] 余宇, 张佳慧. 我国城市管理体制的沿革与现状[R]. 国务院发展研究中心调查研究报告, 2011.
- [11] 冯晓英. 公共治理视角下的城市管理[J]. 北京社会科学, 2009, (6).
- [12] 王双. 新公共管理框架下的城市管理体系[J]. 财经科学, 2011, (5).
- [13] 关保英. 执法与处罚的行政权重构[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [14] 张本效, 王秀春. 城市管理面临的现实困境及其突破口[J]. 城市问题, 2014, (5).
- [15] 周善东. 城市管理持续发展的机制路径分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, (S1).