
上海城市综合管理法规

梳理及若干建议

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：近年来，上海在完善与超大型城市相适应的城市综合管理体制过程中，形成包含四大类 60 余件人大立法地方性法规和近 150 部市政府立法规章的法规体系，但仍存在诸如构建依据和权限不足、体系框架有待完善、新机制新问题法规缺位、条文自身内容缺陷、未能与时俱进调整及执法刚性和实施保障有待加强等问题。本文通过对城市综合管理相关立法部门、职能部门和基层执法单位的系统调研，结合对涉及到城市综合管理的总计 240 余部国家、地方法律法规梳理，初步提出完善法规体系框架、提升层级质量、明确立法机制、加强立法执法司法衔接等政策建议。

【关键词】：城市综合管理 法律法规 工作建议

近年来，上海按照构建与超大型城市相适应的城市管理新模式的要求，不断优化城市管理体制机制，取得了明显的成效，同时也面临着不少问题。这些问题很大程度上与城市综合管理法规存在着不同程度的短板有关。为此，课题组对上海综合管理法规体系进行梳理，分析存在问题，并提出相应的对策建议。

上海城市综合管理涵盖城市规划、建设和管理的主要领域，包括城乡规划、综合交通、市政公用、房地资源、建筑建材业、环境保护、绿化市容、城市顽症治理、地下空间、应急安全等管理范畴。

目前，上海城市综合管理法规体系已基本健全，其中市人大立法地方性法规 60 余件，市政府立法规章近 150 部。本文将部分相关的国家法律、国家行政法规和上海城市综合管理部门部分规范性文件纳入，涉及约 240 余部相关法规规章。

一、存在的主要问题

按照立法内容，上海现行城市综合管理法规体系主要分为四类。一是综合管理立法，即不针对特定行业、部门的立法，以面上推进为主，如《上海市城市网格化管理办法》（2013 年沪府令 4 号）等；二是行业管理立法，针对行业管理、运营服务等特定领域，如《上海市出租汽车管理条例》（2015 年 6 月修正）等；三是社会管理立法，针对社区、社会组织的管理要求及市民的行为约束，如《上海市市容环境卫生管理条例》（2009 年 2 月修正）等；四是政府自身行为立法，针对政府行政行为的规定，如《上海市城乡规划条例》（2010 年 11 月通过）等。上海城市综合管理法规体系仍存在六个方面的问题：

第一，城市综合管理法规体系构建依据和权限不足。国家层面立法体制中，全国人大及其常委会立法的法律界定范畴较宽，国务院行政法规和住建部、交通部等部委规章立法侧重行业条线，城市综合管理国家立法较为欠缺。城市综合管理涉及规定事权、行政审批权、行政强制权的立法大部分在国家法律和行政法规层面，地方政府立法需求多但落实存在难度。

作者简介：上海市发展改革研究院城市区域经济研究所课题组：张璞玉、齐峰、屠炬、詹水芳、梅圣洁。

第二，城市综合管理法规体系框架有待进一步完善。行业管理法规缺少综合协调和“兜底”机制，未能形成合力。如：地下管线的规划管理具体内容分散在《上海市地下空间规划建设条例》（2013 年 12 月通过）、《上海市管线工程规划管理办法》（2001 年沪府令 107 号）等法规中，建设管理具体内容则在《上海市城市道路与地下管线施工管理暂行办法》（1997 年沪府令 53 号）、《上海市挖掘城市道路管理规定》（沪建交〔2011〕513 号）等法规中，运营管理具体内容在《上海市城市基础设施特许经营管理办法》（2010 年沪府令 55 号），以及《上海市排水管理条例》（2010 年 9 月修正）、《上海市燃气管理条例》（2007 年修正）、《上海市合流污水治理设施管理办法》（2012 年沪府令 81 号修正）、《上海市排水设施使用费征收管理办法》（2010 年沪府令 52 号修正）等行业管理法规中，致使地下管线的综合管理统筹较难实现。

监督和程序立法相对不足。现行综合管理法律法规规章偏重于管理事项和管理对象，对于管理处置流程和依法行政监督考核、保障等规定不足，监督落实难度较大。如：《上海市拆除违法建筑若干规定》（2009 年 6 月修订）主要规定了管理部门的管理职责和违法建筑的管理要求，对于拆违的具体管理执法流程缺乏明确的规定，造成实际拆违管理执法中存在某些界面模糊的问题。

第三，城市综合管理新机制和新问题面临法规缺位。新的管理机制缺乏法规保障。如：在综合管理权力下沉街镇后，尚未能形成与之匹配的管理法规，基层管理执法缺乏必要依据。而在网格化管理和“12345”、“12319”等热线管理机制并存的情况下，尚未有明确法规对两种问题发现机制进行整合。

新的技术和管理手段尚未纳入法规体系。如：在城市建筑工程管理中 BIM、装配式等新技术的应用，以及在土地规划管理中无人机代替执法人员监测实施等，虽然已经开始推广使用，但具体的管理办法和要求仍未形成法规。新的管理问题缺乏法规依据。如：网格化进居村、进小区工作开展后，大量原本由物业解决的问题转为向城管执法派单的热线投诉，而诸如住宅小区拆除地锁、集中绿地停车改造等执法事项的法律依据不足，造成城管执法难。

第四，城市综合管理某些法规条文自身内容存在一定程度的缺陷。法规权责界定不尽清晰。如：根据《上海市餐厨废弃油脂处理管理办法》（2012 年沪府令 97 号），餐厨废弃油脂的产生、收运、处置的管理如图 1 所示，对于未按照规定进行生产、申报、收运和处置的管理责任界定不明，特别在食品药品监督、出入境检验检疫、质量技术监督、工商行政管理等部门对不属本部门职责的案件移送城管执法部门，以及未按照规定要求办理相关手续的擅自生产处置、流向餐桌等行为在环保、公安和城管执法部门之间的管理权责均未有清晰界定，造成前端管理责任推诿和城管执法压力增大的管理困境。

法规重复界定且存在条文内容冲突现象。如：在城市桥梁管理中，涉及到《上海市城市道路桥梁管理条例》（2003 年修正）、《上海市城市桥梁桥孔管理规定》（沪建交〔2012〕651 号）、《关于进一步加强本市桥梁桥下空间管理工作实施意见》（沪府办〔2015〕91 号）等三部法规规章。其中，市人大立法条例第六条第三款规定市市政工程管理部门“负责所管辖的城市道路、桥梁建设、养护、维修和路政管理，并且对上海城市道路、桥梁建设、养护、维修和路政实行统一管理”，而《实施意见》第二条第一款则规定“本市所有桥梁桥孔全部实行区（县）属地化管理”，条文内容的差异会带来管理执法“真空”地区或条块扯皮，加大路政管理的难度。

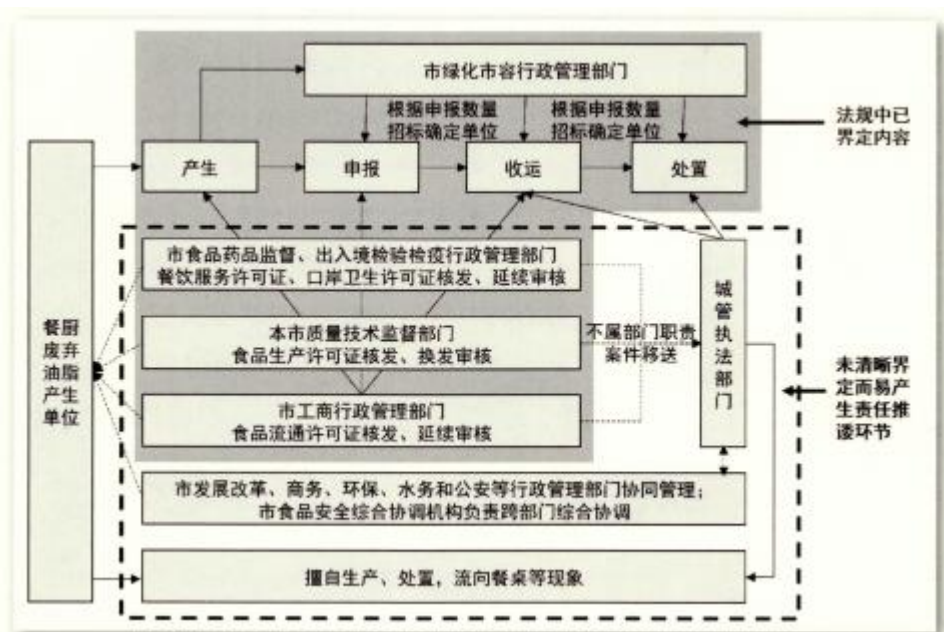


图1 餐厨废弃油脂管理部门职责及管理执法流程

第五，城市综合管理法规体系调整还不能完全做到“与时俱进”。法规体系未能充分体现现代治理理念。总体而言，现行法规体系在充分运用社会化、市场化和政府购买服务手段推进城市综合管理方面还较为薄弱。如：在城管执法实践中，对于执法后的管控维护，采用第三方组织代理的方式，会起到更好的前置管控作用，返潮、反弹率会明显减少。

目前尚未有法规规章将这类治理方式纳入。法规体系调整滞后于管理体制变革。近年来上海深入开展由行业管理向综合管理的体制机制改革，法规体系的调整相对滞后，还未能立法理念、体系框架、立法内容等方面与体制机制改革调整及时对接，也尚未形成与综合管理相适应的综合执法的专项法规。

法规修订完善与市场化形势脱节。如：房屋维修管理中，现行主要依据《商品房销售管理办法》（2001年建设部令88号）和《建筑工程质量管理条例》（2000年国务院令279号），现行的质量保修制度从工程竣工起，设施设备和屋面防水、外墙渗水等常见房屋保修期为2年或5年，后续的建筑养护维修仍沿用计划建设时期公房养护维修方式，与现行以商品房为主体的房地产市场的管理要求不相适应。

第六，部分城市综合管理法规执法刚性和实施保障有待加强。部分法规执法刚性不足。职能部门进行城市管理过程中，存在“该硬的不硬”，对突破底线的违法行为执法较软。如：上海目前在严格整顿的违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住“五违”中，违法建筑屡禁不止，很大程度上与此前的执法刚性不足有关，造成了事后整治的压力大。

此外，依据现行法规，诸如强迁等强制性行政事项的司法程序周期一般在12个月到24个月，司法程序介入周期过长，也在一定程度上影响了城市综合管理执法的效力。

二、完善上海综合管理法规体系的若干建议

其一、完善城市综合管理法规体系框架。建议由城市综合管理主要部门逐一梳理上海城市综合管理工作的事权，明确各管理事项的主管部门及其管理职责；明确相关职能部门在相应管理事项的权责分工；明确市、区县、街镇的综合管理职能、管理

事项和管理权责分工；明确职能部门条线管理和属地化综合管理权责分工。

由市人大、市政府法制办、各职能部门法规处等立法部门根据已明确的管理事项完善法规体系，通过法规条文明确界定各级政府 and 职能部门管理权力、管理责任和管理程序，明确政府服务和市场化服务运作机制和分工，明确管理法规实施效能和相关职能部门的监督考核机制。

形成条块结合、权责对应，权力、责任、程序、服务、效能明确的综合管理法规体系框架，具体可从“法规强化、法规明确和法规新增”三个层面切入予以完善，如图 2 所示。

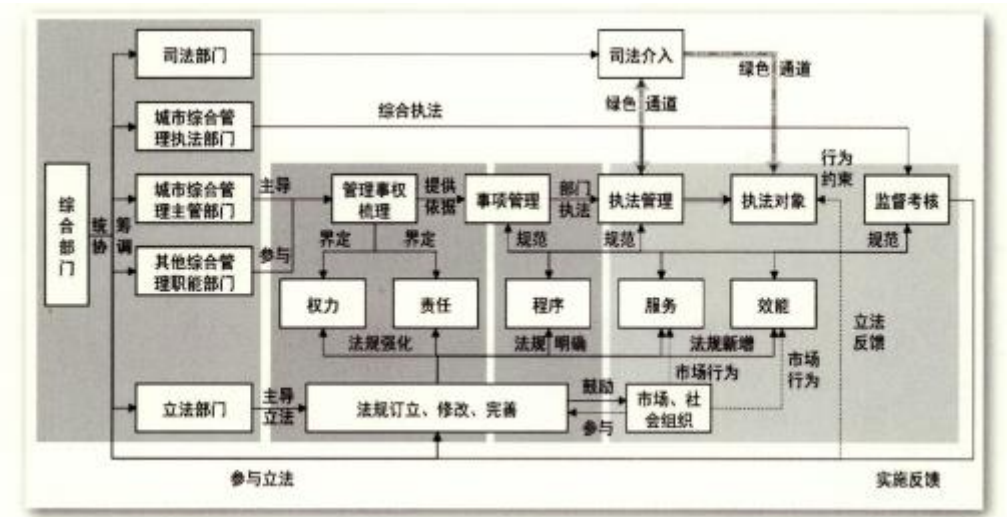


图 2 城市综合管理法规体系框架示意

其二、提升部分综合管理法规层级。建议由上海城市综合管理职能部门或市法制办提请，由市人大审议，将上海现行城市综合管理的主要政府规章升级为地方性法规，或将涉及城市综合管理重点领域的规范性文件升级为政府规章或地方性法规。

如：在《上海市城市网格化管理办法》（2013 年市府令 4 号）基础上形成《上海市城市网格化管理条例》，在《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》（沪建管联〔2014〕547 号）基础上形成《上海市违法建筑治理办法》或《上海市违法建筑治理条例》等。提高上海综合管理法规质量。由立法部门主导，系统梳理现有法规条文，将矛盾、重复、错漏部分，及表达模糊语句涉及的管理事项与相关职能部门进行衔接，系统校核更正，统一规范法规条文体和语言逻辑。

其三、明确城市综合管理法规立法机制。探索构建多方参与的立法程序机制。推进按管理事权划分的综合管理主管部门提出立法诉求，由相应立法主体提出法规草案，并且在草案阶段广泛征询社会公众意见的流程。

在审议立法议案过程中，特别要将综合管理行业协会，与现代治理手段和市场化方式密切相关的主体，及被执法对象作为代表列席会议，参与立法。

最终由立法部门按规定组织立法议案表决和法规公布事宜。强化立法沟通反馈机制。加强市人大、市法制办和各职能部门对上级、上位立法部门的信息反馈，特别针对立法权和行政事权、审批权、强制权等直接影响上海综合管理效能的立法问题。

其四、加强立法执法司法过程各环节紧密衔接。建议将已成熟的执法程序经验等写入法规条文，将执法诉求和难点纳入法

规研究储备。

同时，建议由综合部门牵头协调，针对上海城市综合管理，特别是诸如顽症治理等管理和执法的重点难点问题，开通司法绿色通道，缩短司法程序周期，并最终通过立法形式明确、优化司法程序，提高上海综合管理执法效能。

此外，建议由立法机构定期开展城市综合管理法规规章实施效果评估，将评估结果反馈立法和执行机构，落实城市综合管理法规体系保障。