

吸引力 创造力 竞争力

走符合超大城市特点规律的社会治理新路

整合法律资源、提倡立法先行、修法固化经验，上海运用法治思维和方式治理城市顽症

超大城市社会治理的『法治化样本』

上海故事

■本报特派记者 刘栋

回望还不曾远去的2017年春节，上海依然安宁祥和。

2017年，上海再度实现春节期间烟花爆竹“零燃放”目标。“零”数据的背后，折射出上海在创新社会治理上的新理念和新实践。

从前期调研、地方人大立法，再到宣传发动群众参与、多部门协同严格执法，在一步步实践中，上海始终秉持法治思维和法治方式，解决城市治理顽症难题的同时，构建起社会治理法治化新格局。

整合法律资源，补齐“短板中的短板”

在上海，“补短板”是近年出现频率最高的词语之一。从“五违四必”区域环境综合整治，到道路交通违法行为大整治，再到今年的中小河道整治，曾被人们视为矛盾尖锐、问题错综复杂的各种城市“顽症”得以重点整治。

曾经，由于法律法规缺失这块“短板中的短板”的存在，这些问题往往整治后故态复萌。以群租和违法建筑整治为例，上海始终对这类顽症保持高压态势，可往往是整治结束之后违法陋习又卷土重来。尤其是在治理违法建筑问题上，由于违法成本低、执法成本高，且相关处理规定散见于各类法律法规之中，导致执法部门多头管理难以形成合力。

2014年，上海市政府出台《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》（简称《实施意见》），这份意见并非简单地提出要求，而是将散见于《城乡规划法》《行政强制法》《土地管理法》《消防法》《治安管理处罚法》等法律法规内的相关条款加以整合，并强化联合执法。例如，针对导致违法建筑屡禁不绝的拆除难问题，《实施意见》依据《城乡规划法》明确规定：对正在搭建违法建筑的违法行为，当事人拒不停止建设或者逾期不拆除的，可由拆违实施部门依法采取强制拆除正在搭建违法建筑的措施。

立法先行，确保精细化社会治理有效落地

古人云，治大国若烹小鲜。管理一座城市，特别是像上海这样的超大型城市，同样需要拿出绣花一般精细的本事。但城市管理中各种问题叠加，千头万绪，有绣花之心，还得有精细之功。在上海创新社会治理的实践中，不少人都发现了“绣花针”背后的一条线迹——立法先行，依法治理。

烟花爆竹禁燃禁放，事关城市安全和大气环境质量。伴随着近年来上海城市的快速发展，群众要求禁放烟花爆竹的呼声愈发强烈。是单纯的一纸禁令彻底禁止，还是结合实际分步实施？上海在探索采取立法先行——通过前期地方立法，确保禁燃禁放真正落到实处。

既是立法，必然需要经过前期调研、人大审议等多道程序。正是有了这些程序设计，整个烟花爆竹禁燃禁放拆除“一禁了之”的简单粗暴，而是在反复论证、凝聚共识的基础上，结合城市不同区域的特点，有针对性地提出解决方案。

譬如说，修订后的《上海市烟花爆竹安全管理条例》（简称《条例》）提出，烟花爆竹经营实行统一采购、统一批发，并规定了烟花爆竹经营单位的布点应遵循合理布局、总量控制、逐步减少的原则。同时，《条例》还对燃放安全作出精细化规定，外环外虽然属于可燃放区域，但又明确这一区域内的八类场所周边禁止燃放。

《条例》明确了各管理部门的职责，为执法部门划定清晰的执法领域和相关责任。正是有了这部法规作为基础，辅以严格规范执法，上海在连续两年实现春节期间烟花爆竹成功管控的同时，渐渐在全社会树立起了尊法守法的风气。

类似这样的立法先行，还存在于食品安全领域。今年3月20日，被称为“史上最严”的《上海市食品安全条例》将正式实施。这部地方性法规在修订过程中，条文数量从62条增加到115条，修订幅度达93.8%。更为重要的是，法规的“严”体现在全过程、全环节、全覆盖，尽量去除空白。同时，“最严”并非是不可操作的法条，而是用可操作性的细节确保了执行的有效性。

固化实践成果，修订法规确保治理有序推进

法，自其诞生那一天起就带着天然的滞后性。在上海这座高速发展的超大城市，新业态、新问题层出不穷，如何让先天具有滞后性的法律法规成为引领社会治理创新的重要手段，也是摆在城市管理者面前的一道关键考题。去年3月，上海启动轰轰烈烈的道路交通违法行为大整治行动。这项旨在补齐城市交通管理短板的行动，在开展之初也遭遇了法律滞后性的困扰。违法停车，是城市交通管理中的一大顽症。按照现行道路交通管理法律法规，只要驾驶员在车内，交警就只能采取驱离的方式，无法对其进行处罚。

在整治行动中，上海警方一方面梳理现行法律法规中可供操作的条文，另一方面结合高科技手段使用电子警察加以监管。很快，一系列举措频出——黄实线停车罚款扣分，电子警察抓拍违停。在合理运用相关手段之下，违法停车这一顽症很快有了改观。

立法律规矩，正尊法风气，还需将好的经验做法固化为法律法规。在交通大整治实施过程中，立法机关也将法规的修订提上了议事日程。执法中好的经验、治理中好的做法，这些统统被立法者揽入怀中。

当年纳入立法规划，当年人大审议通过，如此高效率的背后也是上海在社会治理中运用法治思维的鲜活案例。更值得称道的是，这部道路交通管理条例并非只是明确了处罚规则，还就城市交通管理的规划、综合治理、执法监督等内容作出充实和完善，为下一步整治工作提供了明确的方向和指引。

正如市委书记韩正代表所说，必须在全社会树立守法尊法依法意识，坚持法治引领，加快修订完善相关法律法规，做到法律面前人人平等，决不能让法不责众、破窗效应形成劣币淘汰良币的局面。（本报北京3月10日专电）



浦东新区交警将违章停放的车辆予以牵引拖离。本报记者 赵立荣摄

3月5日，习近平总书记在学习上海代表团审议时指出，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子，是关系上海发展的大问题。要持续用力、不断深化，提升社会治理能力，增强社会发展活力。要强化依法治理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，努力形成城市综合管理法治化新格局。要强化智能化管理，提高城市管理标准，更多运用互联网、大数据等信息技术手段，提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。要加快补好短板，聚焦影响城市安全、制约发展、群众反映强烈的突出问题，加强综合整治，形成常态长效管理机制，努力让城市更有序、更安全、更干净。要发挥社会各方面作用，激发全社会活力，群众的事同群众多商量，大家的事人人参与。



静安区彭浦镇实现街面网格化管理，街面视频探头全覆盖，公安、工商、卫监、城管联动联动，更好地管理社会、服务社会。

本报记者 赵立荣摄

全国人大代表刘卫国认为，社会治理要将管理精细化，同时动员百姓共同参与

坚持依法治理是社会治理的根本手段

代表观点

■本报特派记者 祝越

新版《上海市街道办事处条例》从2016年正式施行。街道办事处责任重，但授权有限，街道究竟如何履职……对于这些问题，全国人大代表、上海市委巡视组组长刘卫国表示，坚持依法治理是社会治理的根本手段，通过这几年的努力，社会治理基层建设的一些突出矛盾正在逐步得到解决。

刘卫国说，多年来，基层的情况发生了许多深刻变化。随着经济结构、城乡布局、人口总量与结构、社会组织体系，特别是产业布局、城市布局 and 市民居住结构的变化，社会治理出现了一些以前意料不到的问题，原有体制和方式等不适应，资源的整合与配置不适应，队伍的治理能力不适应。“这些问题等不得，拖不起。”

党的十八届三中全会着眼于维护最广大人民根本利益，提出了创新社会治理体制、增强社会发展活力、提

高社会治理水平的新思路新要求。2014年，刘卫国参与上海基层治理调研，历时一年，最大感受是基层社会治理必须创新，“从‘管理’到‘治理’，不是简单的概念变化，而是思路创新、理念创新。我们研究问题的重点要定位在社会治理中的基层建设，用社会治理的思路来解决基层面临的突出问题。”

当时基层治理涉及面广，地域和单位类型比较多，面临的问题和矛盾也比较复杂。从上海情况看，市委当时要求聚焦问题和矛盾比较集中的城市社区、城乡接合部、流动人口比较集中的城郊地区，基层体制、基层队伍、基层治理、基层活力、基层服务和保障五个专项问题。

2015年1月5日，市委一号课题“1+6”文件正式发布。“1”是《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》，“6”是涉及街道体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、社区工作者的6个配套文件。这些基于广泛深入

调研、聚焦突出问题而形成的治理方案，就基层反映突出、群众呼声强烈的问题提出了立足当前、着眼长远的解决之道。

“时隔三年，社会治理已经取得长足进步。”刘卫国说，目前社会治理有三个方面的体现。一是形成了“一核多元”的区域化体制——以党组织为核心，行政单位、驻区单位、社会组织和群众自治组织共同参与的区域化机制。二是落实了一支队伍和两个平台的推进机制。全市组建了4万多人参加的专业化社工队伍，社区工作者在基层得到加强。建立了网格化平台和“12345”市民热线服务平台。这两个平台的建立，使得许多问题能及时得以发现和化解，推进了区域化的进步和发展。三是加强了三个层次的分工负责的体系——区一个层次、街镇一个层次和居村一个层次。

去年11月1日，《上海市街道办事处条例》正式施行。刘卫国说，此次“大修”明确了街道办事处以辖区内的公共服务、公共管理、公共安全为工作

重点，履行统筹社区发展、组织公共服务等9项主要职能，进一步厘清街道与市、区政府职能部门的关系，以及增加了推进社区共治和指导基层自治等内容，为保障街道办事处依法履职、发挥其在基层社会治理中作用提供有力法治保障。

与此同时，《上海市居民委员会工作条例（草案）》（修改稿）已经上海市人大常委会二审，《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法（修订草案）》也已表决通过。此外，政府部门出台20多个政府规章，对“12345”服务平台、网格化等进行具体规定，解决了社区治理法制化、制度化和规范化、让基层治理有章可循。“这些条文法律法规制度规范明确了多少年来的瓶颈问题，让社区治理走上了法制道路。”

刘卫国说，下一步的社会治理要像绣花一样，坚持依法治理，将管理精细化。同时要提高工作方法、思想方法，通过技术化手段，动员百姓共同参与社会治理。（本报北京3月10日专电）

城市治理精细化需平衡好创新与继承

——专访全国政协委员、华东师范大学人口研究所所长丁金宏

委员声音

■本报特派记者 刘栋

一座城市的活力能否激发，关键在于是否有一套现代化的社会治理体系。“从上海这几年的实践可以看出，政府部门一直在探索行之有效的社会治理模式和方法。”全国政协委员、华东师范大学人口研究所所长丁金宏认为，无论是开展“五违四必”区域环境综合整治，还是道路交通违法行为大整治，都是在探索一条城市治理精细化之路。

“社会治理的本质是依靠制度建设，处理好各种人与人之间的复杂利益关系，打造出人际和谐、社会团结、政治稳定的大格局。”在丁金宏看来，社

会治理离不开创新，但也同样不能忽视对好的制度的继承，必须处理好创新和继承之间的关系。“比如说，上海从上世纪90年代起就采用机动车额度拍卖方式调控车辆增长速度。从实际效果看，也的确起到了积极作用。这类好的制度应该坚持，并在实践中不断完善。”

城市治理精细化对政府提出了更高要求，倒逼其实施“社会型发展战略”，以宏观政策优化促进微观领域的精细化治理。“在这个问题上，上海已经开展了一些尝试。比如‘五违四必’整治，就是把‘过程控制’和‘结果控制’加以结合，在盘活土地资源的同时，从微观上调控城市人口规模的无序增长。”

在创新社会治理中，人被摆在了核心位置；在城市管理中，土地是最

紧张的资源。在丁金宏看来，人口的急剧增长及无序流动，以及人口结构和空间分布的不合理，使得当前上海的环境资源濒临难以承载的巨大挑战，也使得上海的社会管理和公共服务承受巨大的压力。

“人口密度过高，引发诸如交通拥堵、环境污染等一系列社会问题。”丁金宏认为，近年来上海的人口调控举措已经取得初步成效，人口增长速度明显放缓，“上海在政府制定政策的同时注重运用社会力量的方式，使得政府的治理行为得到市民的一致认同。”

社会治理是优化人口结构的基本举措，也是产业结构调整的有效保障。“总书记在参加全国人大上海团审议时希望上海在四方面有新作为，明确指

出，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子，是关系上海发展的大问题。”丁金宏认为，在加快建成具有全球影响力的科技创新中心的过程中，上海也应充分发挥在信息技术领域的优势，在社会治理中更多运用最新科技手段。

“去年，我在北京考察过一个社区养老项目。让我印象特别深刻的是，连老人睡的床都实现了智能化，躺上面就可以自动监测血压心跳等生理指标。对上海来说，随着老龄化速度的加快，除了加快建设养老设施，还应积极考虑引入类似新技术。”丁金宏建议，在一些社会治理领域，应尽快推动新技术应用，提高城市智能化管理水平。

（本报北京3月10日专电）