

区十五届人大常委会

三十次会议参阅文件（4）

上海市徐汇区人民政府办公室(函)

徐府办〔2015〕20号

上海市徐汇区人民政府办公室

关于《关于转告徐汇区第十五届人大常委会第二十八次会议关于顽症治理常态长效机制建立健全情况的审议意见的函》的复函

徐汇区人大常委会办公室：

贵办《关于转告徐汇区第十五届人大常委会第二十八次会议关于顽症治理常态长效机制建立健全情况的审议意见的函》收悉。区政府领导十分重视，认真阅研了来函和有关意见，并要求区相关部门积极研究落实。经区绿化市容局认真办理，已经按期办复，现将有关落实情况函告贵办。

附件：关于徐汇区第十五届人大常委会第二十八次会议关于顽症治理常态长效机制建立健全情况的审议意见的落实情况



附件

关于徐汇区第十五届人大常委会第二十八次会议 关于顽症治理常态长效机制建立健全情况的审议意见的落实情况

7月15日，区十五届人大常委会第28次会议听取和审议了《关于徐汇区顽症治理常态长效机制建立健全情况的报告》。常委会组成人员和列席会议的区人大代表充分肯定区政府所做的工作。常委会对区政府提出的关于推进市容环境卫生、违法建筑拆除、无证设摊治理等各项工作的计划措施表示认可，并补充提出了相关意见建议。区领导高度重视，认真阅研并要求区商务委、区规划土地局、区绿化市容局、区城管执法局等部门落实处理。现将落实情况报告如下：

一、关于《徐汇区顽症治理常态长效机制建立健全情况的报告》 中下一步工作打算的落实情况

（一）关于市容环境卫生工作

近年来，我区认真贯彻落实《上海市“特定区域”环境治理三年行动计划纲要》。目前，三年行动计划中的238个任务已全面完成。积极开展重点区域环境整治与管控的集市菜场23个，轨交出入口67个，各类学校39所，医院9家，旧式居住区100个。为做好跨门经营、门责不洁等市容环境顽症治理工作，我区通过开展宣传培训等工作，加强商户责任意识，改善处置效率。今年以来，我区组织各街镇开展市容环境卫生责任区管理办法宣传活动46场次，开展管理人员培训712人次，对各沿街商铺、单位等责任主体进行宣传培训累计1.4万余人次。此外，我区还通过引入非政府组织、社区自治组织、志愿组织等参与城市管理工作。例如，各街镇签约购买的市容保障公司共15家，每个街镇成立社区市容环境卫生自治组织1到2个。其中虹梅街道的“虹梅市容门责自律管理联席会”发展较为成熟，多次被市绿化市容局作为案例进行交流学习。

(二) 关于拆除违法搭建工作

1. 关于提高认识，明确治理目标 and 责任主体。我区不断加强属地化管理，增强街道拆违办的协调功能，坚决遏制新增违法建筑，逐步消除存量违法建筑。区政府通过统筹协调，形成拆违工作合力，拆除了一批安全隐患大、群众反响强烈、社会矛盾突出的违法建筑治理，如虹梅路中环沿线高压线下上投地块（曾被市公安局列为“市级重大火灾隐患单位”）、吴中农副产品综合市场（多次发生火灾，成为周边居民投诉的热点）、宜山路科拉胜建材市场（市场内的多名业主持续上访，形成激烈的社会矛盾）等。对存在管辖争议的，区拆违办按照沪府办〔2009〕93号文件确定的分工指定管辖部门，落实“1+3+13+X”工作机制，形成齐抓共管的工作氛围。我区定期召开工作例会，由各街镇以及3家拆违实施部门负责人同志参加，通报拆违工作进展情况，对拆违工作的难点进行研究，集思广益，真正形成合力，有效推进工作。

2. 关于夯实基础建设，进一步优化工作计划与考核办法。我区每年制定年度拆违工作计划，并根据存量违法建筑排摸结果，拟定《徐汇区历史存量违法建筑重点项目推进表》和《拆违三年行动计划目标任务》，明确工作步骤和时间节点。同时，制定并下发《违法建筑治理工作考核办法》和《拆违工作考核评分细则》，进一步明确拆违的各项工作要求。该考核结果纳入区地区绩效考核系统，督促有关部门切实落实工作措施。以“精细化”和“标准化”为要求，推动拆违工作有序展开。一是制定拆违行业规范流程，并制作规范流程示意图下发到各基层单位；二是汇总拆违工作流程中涉及的各类文书样张，下发给各基层单位；三是各拆违实施部门为各街镇配备联络员，进行个案指导。加强街道属地管理的主体责任，区政府要求区拆违办指导街镇做好源头发现、当场劝阻、及时报告、快速处置、规范反馈等各项流程，努力夯实拆违工作的两级平台、三级网络。

(三) 无序设摊治理工作

1. 关于进一步完善体制机制建设。在各街镇牵头组织下，整合公安、市场监管、交警、城管资源，制订明确的职责分工、工作流程、信息通报、定期整治、监督考核等工作制度，强化全区统筹协调。我区充分发挥城市网格化综合管理联动中心平台作用，一方面对重点区域、区际结合部等易发、多发区域，落实定人、定时、定岗、定路段、定责任的“五定”措施，形成切实有效的严管态势。同时，进一步建立健全区、街镇两级执法监督体系，重点加强街面执法实效、队员执法规范、市民投诉处理等方面督查力度，推动一线执法人员积极有效作为和规范文明执法并进。

2. 关于进一步提升执法实效。(1) 在开展夏季专项整治行动方面，我区根据夏季市容状况特点和“夏令热线”工作要求，结合市执法局组织开展的无序设摊专项整治行动和“夜鹰”专项整治行动，组织开展了2015年夏季市容环境专项整治，累计出动执法人员3841人次，累计行政处罚642件。(2) 在组织开展“创全月”行动方面，我区开展了夜排档（烧烤摊）专项整治行动、渣土扬尘及建筑工地联合检查执法活动、绿色护考行动、“扫黄打非·清源2015”专项整治行动、“非法小广告”违法违规行为集中整治行动等，努力营造良好的区域环境。(3) 在做好特定区域周边环境常态长效管理方面，一是加强校园周边治安综合治理，如开展“校园周边”专项整治，进一步加强对学校周边道路的无证设摊、跨门营业等违法行为的执法与管理。二是加强医院周边环境综合治理，如对中山医院、肿瘤医院、五官科医院、第六人民医院等周边乱设摊、跨门营业等违法行为开展集中整治，合理安排医院周边固守力量配置，巩固管理成效。

二、关于审议意见的落实情况

(一) 关于继续加强乱设摊和跨门经营整治方面

1. 固化联合执法模式，形成执法处置合力。一是建立健全联合执法队伍。整合基层条线城市管理执法力量，建立以城管执法为核心，

公安、交警、市场监管等部门共同参与的联合执法工作机制，健全职责分工、执法流程等工作制度，固化执法工作力量，提升执法效能。二是加强条块联动执法机制。坚持条块结合、属地管理的工作机制，区级层面，城管会同公安、交警等执法保障力量，每周开展全区统一的集中整治行动，保障重点道路和地区的市容市貌；街镇层面，充分发挥辖区网格化管理优势，动员各方面力量有针对性的开展定点治理，切实让老百姓看到市容市貌的有效改善。三是推动形成执法管理合力。在加强联勤巡查和快速执法处置的基础上，充分利用有关部门在行政法规、处罚方式、限制手段等方面的政策优势，形成执法管理合力。例如，在处置市场秩序问题方面，城管、市场监管等部门加强合作，加大执法力度，营造公平竞争的营商环境。

2. 继续坚持攻坚克难，推进解决热点难点问题。一是制定计划，有效拔除社区难点。按照先易后难的原则，对长期存在的难点顽症和综合性问题，制定整治计划和整改时间表。对违反道路交通的“两车”设摊，定期开展联合执法；对于生活确有困难、单一执法难以发挥作用的情况，利用业态调整、帮困救助、托底疏导等方式，有效拔除社区管理难点。二是稳妥有序，加强少数民族设摊管理。针对哈密瓜摊贩、回民拉面店跨门经营等少数民族违法行为，坚持宣传教育和围堵阻碍相结合的工作模式。同时，积极争取区民宗委的支持帮助，制止违法对象激进行为，缓解执法矛盾。三是优化模式，完善长效固守机制。充分发挥城市网格化管理和有关信息指挥平台作用，强化日常管理与专项整治、巡查固守与街面监控的信息化技防手段相结合等具体措施，确保“整治一处、固守一处”，防止“回潮”。

3. 不断加强自治共治，引导多方参与城市管理。一是引入公共治理的市场机制。建立相关利益主体共同参与、多方治理的管理模式，通过政府购买服务的方式，引入非政府组织、社区自治组织、志愿组织等共同参与城市管理。比如，在前期集中整治到位的情况下，有效借助社会管理力量进行常态管理和长效固守，巩固整治成效。二是加

强门前卫生责任区自治管理。推广浦北路门责自治管理模式，定期组织商家开展市容环境卫生责任区履责情况的自查自纠，加强相互监督和增强商户自律意识。同时，开展评比活动、对守约商家单位给予一定奖励等政策扶持措施，鼓励广大商家积极参加自治活动。三是引入大房东参与管理。借鉴上师大“街校联建”模式，研究引入大房东参与管理理念，充分发挥大院、大所、学校、大企业等大房东的作用，改变原来房东只收钱而不承担管理责任的问题。

（二）关于进一步全面推进拆违工作方面

1. 明确定位。我区进一步明确和强化了拆违办在协调指挥、难点处置、检查考核及指定执法管辖部门等方面的作用，拆除了黄石路菜场、吴中路综合市场等安全隐患大、群众反响强烈、社会矛盾突出的违法建筑。颁布实施《徐汇区 2015 年违法建筑治理工作考核办法》和《徐汇区 2015 年度拆违工作考核评分细则》，以日常检查和集中考评相结合的方式推进拆违工作。因市政府对拆违执法管辖体制将作重大调整，因此对拆违实施部门的考核机制暂缓制定，但已列入明年计划有序推进。我区将在落实考核、督办制度的基础上，完善责任追究制度，包括对政府部门和搭建人的追究，并争取将其纳入个人征信系统。对于物业服务企业的考核奖惩等机制，区相关部门正在会商中。此外，我区明确了街镇对正在实施的违法搭建及时发现、制止、拆除的职责，街镇在处置违法搭建中整合资源、迅速行动的作用得到充分体现。在开展街镇联络员培训方面，我区每年举办相关培训至少两次，并计划建立教育培训的工作制度，切实提升联络员的素质和能力。

2. 均衡推进。坚持“两手抓”的工作思路，一方面积极拆除成片违法搭建，一方面做好群众“家门口”违法搭建的拆除工作，不断提升群众满意度。全区各部门、街镇加大了对在建违法建筑的巡查力度，一旦发现迅速处置，对在建违法搭建实行“零容忍”，确保“零增长”。今年 1-9 月，已处置的违法建筑 822 处，其中在建违法建筑 503 处。

3. 试行“判例法”。定期梳理重复次数较多的案例，对应予采取拆违程序和执行措施的案例实施督办，对相似案例进行归类。例如，在吴中市场、黄石路菜场、苍梧路 8 号地块、科拉胜建材市场等地块的拆违过程中，都碰到人员和商户清退工作陷入僵局的情况。针对此类问题，我区均以“条块联动、整合力量”的方式推进拆违工作，成效显著，也为处置类似案例提供了借鉴。

4. 技术支撑。拆违后建筑复原等事宜涉及到一系列专业技术问题，我区将组织相关部门提供专业的政策和技术支撑，为拆违解决后顾之忧。

（三）关于加快推进业态调整方面

在推进业态调整方面，区政府要求区商务委协助部分街镇与相关委办、国资企业集团公司等进行了对接，协调网点调整相关事宜。由于各街镇道路业态、形态存在较大差异，因此，区政府暂不考虑成立全区层面推进业态调整的综合协调管理工作平台。目前，各街镇根据实际情况，分别确定了 2-3 条道路作为业态调整重点道路开展整治工作，每月上报推进情况。

在发挥区属企业（集团）带头引领作用方面，我区主要从三方面开展相关工作。一是下发《徐汇区国资委、徐汇区集资委关于开展重点路段业态调整和环境整治专项工作的通知》，要求区属国有企业主动配合街道开展重点路段业态调整和环境整治工作，调整承租对象，引入符合合适的经营业态。二是通过国资监管信息系统动态管理，对区属企业经营性房产进行全面梳理，为区重点地段商业业态调整和整治等工作提供基础资料。三是建立健全企业房产经营管理各项规章制度，出台《关于加强区属国有集体企业房屋资产管理的意见（试行）》，完善风险防范和廉政监督机制，并将进一步研究建立奖惩制度。

（四）关于重视规划引领方面

根据全市规划工作的导向和市有关部门的指导，我区坚持规划引领，重点推进城市更新、旧改地块、工业用地转型、规划修编等工作，

针对我区不同区域的发展水平和特征开展相对应的规划研究和编制。如徐家汇地区，以西亚宾馆更新为起点，推动教堂广场、太平洋数码地块、徐家汇天桥等城市更新项目；在风貌区内，推进风貌保护道路规划实施方案编制；对零星旧改、小型开放空间等采取针灸式规划手段，达到进一步完善和提升空间品质的要求；在华泾镇，结合地区的整体转型发展要求和能级提升机遇，开展规划修编，优化地区用地结构，完善公共服务和市政设施配套；在漕开发地区，结合产业园区的转型发展战略研究，推进产业社区配套建设，加大对城市公共空间活力的塑造，体现产城融合的理念。

上海市徐汇区人大常委会办公室文件

徐会办函〔2015〕14号



关于转告徐汇区第十五届人大常委会第二十八次会议关于 顽症治理常态长效机制建立健全情况 审议意见的函

徐汇区人民政府办公室：

2015年7月15日，区十五届人大常委会第28次会议听取和审议了关于徐汇区顽症治理常态长效机制建立健全情况的议题。

现将审议意见函告你办，请你办自接到文本之日起三个月内向常委会书面报告研究处理情况。

特此函告。

附件：《徐汇区人大常委会关于顽症治理常态长效机制建立健全情况的审议意见》

徐汇区人大常委会办公室

2015年8月3日

抄送：区委办公室

附件：

徐汇区人大常委会关于顽症治理常态长效机制 建立健全情况的审议意见

7月15日，区十五届人大常委会第28次会议听取和审议了区绿化和市容局局长缪志贤受区政府委托所作的《关于徐汇区顽症治理常态长效机制建立健全情况的报告》，常委会组成人员和列席会议的区人大代表充分肯定区政府所做的工作。常委会对区政府提出的关于推进市容环境卫生、违法建筑拆除、无证设摊治理等各项工作的计划措施表示认可，希望在实践中认真落实。

此外，根据会议审议，再补充提出以下意见建议：

1、继续加强乱设摊和跨门经营整治。一是进一步落实联合执法机制。建议研究落实在街镇层面建立健全以城管为骨干，公安、交警、市场监管等进驻城管中队并共同参与执法的联勤联动工作机制，进一步整合各类执法资源，保护执法主体依法正常执法，提高执法效能。二是在难点热点问题上有所突破。如建议加大由交警参与的对卡车设摊的协同整治力度；针对特殊人群设摊，充分借鉴他区做法，通过引入第三方社会组织来参与管理，改进管理和执法方式。三是总结推广街区责任区建设自治共治模式。进一步总结徐家汇、湖南、田林、虹梅、

康健等街道的成功经验，因地制宜地推广路管会、路长制、大房东、管委办等自治共治模式。

2、进一步全面推进拆违工作。一是明确定位。建议进一步明确和强化区拆违办在协调指挥、难点处置、检查考核及指定执法管辖部门等方面的作用；落实街道镇对正在搭建违法建筑的发现、制止和拆除职责；建立对拆违实施部门、街道镇和物业服务企业的考核奖惩和责任追究机制；加强对派驻各街镇联络员素质和能力的教育培训。二是均衡推进。建议在开展成片拆违的同时，对广大群众反应强烈的“家门口”的违法搭建行为也要高度重视，及时解决。三是试行“判例法”。可梳理成功经验做法，将一些曾经达成共识的或者经典的拍定案例，经研究后转化为“约定”模式固化下来，便于在以后相似案例处置中参照和复制，从而提高执法效率。四是技术支撑。对于拆违后建筑复原等工作，建议由房管局、规土局给予必要的专业技术支撑。

3、加快推进业态调整。一是建议成立全区层面推进业态调整的综合协调管理工作平台，编制全区道路业态、形态规划，制定实施意见，以及相关配套政策，定期研究相关问题的解决，在诸如成本核算、企业谈判等方面给予街镇更大的支持；二是在区总体规划和要求的基础上，建议各街镇制定拟调整道路相关的“负面清单”、导则及调整方案，明确时间节点和推进步骤，同时完善街区门店转租装修等的及时发现和管控机制，防止不

良业态的新增。三是充分发挥区属企业(集团)带头引领作用。建议研究制定区属企业(集团)参与业态调整的规定与实施方案,建立相关奖惩制度,或将此项任务完成业绩纳入国资委对企业的考核范围。

4、重视规划引领。一是探索对一部分区域在无建设行为情况下的规划修编,研究对本区已建设成熟的地区进行“修补型建设”,以提升其功能与空间品质。二是建议加快研究和实施本区从成片旧改转向小规模、常态化、系统性地以“双旧改”为主要内容的城市更新实施方案。