

如何运用法治思维和法治方式化解矛盾,破解难题? 1 年来,从“最难啃的骨头”先啃、“黄浦拆违十条”,到环境综合治理标准普及——

“重塑老城厢”拿出依法拆违“三部曲”

1 年前,黄浦老城厢,差不多还是“脏乱差”的代名词。而黄浦区要“打造城市管理最过硬地区”,岂能容忍“脏乱差”。重塑老城厢,遇到的第一个问题,就是拆违。

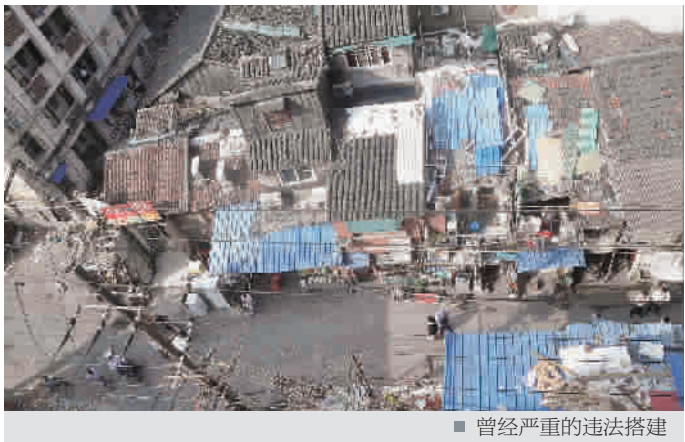
东至中华路、南至复兴东路、西至三牌楼路、北至方浜中路的豫园、小东门老城厢地区,被列入 2016 年度上海市环境综合治理重点区域。

在这里,20.8 万平方米区域内,违法建筑“点”多,已认定 2056 处;面小,2-3 平方米比比皆是;外借量大,50% 以上出租给外来人口;留住多为老年人,生活较困难。1 年来,黄浦拆违如何运用法治思维和法治方式化解矛盾,破解难题? 事实上,从“最难啃的骨头”先啃、“黄浦拆违十条”,到环境综合治理标准普及,黄浦老城厢依法拆违拿出了“三部曲”。

最难啃的先啃 四牌楼如何重见天日

2015 年八、九月间,四牌楼路经历了一场“大手术”。

这条不足 500 米长的马路,无证无照经营最多曾达 300 多处,其中在门店内经营的仅约五分之一。“居改非”、破墙开店、违法搭建、油烟扰民……所有的“老大难”问题,都集中在这条老街上。以前站在这里,抬头是看不见天空的,只有电线、雨棚、遮阳篷……可谓遮天蔽



曾经严重的违法搭建

日。居民袁阿姨在这里住了 30 年,最近十年来年晚上都不能开窗,否则,油烟窜进来,熏得人直咳嗽;窗外更是遍地油污,乱停车、乱设摊,乱成一锅粥。“我女儿开玩笑说,这么脏乱差的地方,老妈为啥嫁来? 我告诉她,当年可不是这样。我们没别的想法,就盼能重见天日!”袁阿姨说。

2015 年 8 月 3 日,四牌楼“重见天日”的行动开始了。四牌楼路从中一分为二,向东属小东门街道,向西属豫园街道。这一天,两个街道同时展开了整治行动。

“我们先请违法开店的业主、租户来中心看监控录像,看看违法经营对市容环境的破坏力;再开座谈会,听听业主、租户有什么要求;然后,街道从房地部门拿到四牌楼路所有房屋的规划图纸,一个个上门核对,哪里是违法搭建,一目了然。”时任小东门街道副主任王玉华说,一个月里,四牌楼路小东门辖区范围拆除了所有 40 多户违法建筑。

与此同时,豫园街道在四牌楼



拆违前的旧货市场

路共拆除雨棚 89 个;拆除店招 32 家、广告牌 27 块、灯箱 12 只、卷帘门 13 个;拆除违法搭建 23 处;对 9 家破墙开店的做了砌砖封墙处理。

一个月下来,四牌楼重见了天

2015 年 7 月 29 日,市委书记韩正在豫园街道实地调研,听居民“泼辣控诉”老城厢居住环境之脏乱差,违法搭建更是首当其冲。

居民的“泼辣控诉”,实在说出了老城厢的矛盾和治理之难。单单一个四牌楼,就不是好啃的“骨头”。这条短短的小马路,涉及两个街道,数个职能部门。从 8 月 3 日开始的一个月内,这条路得以“重见天日”,治理动作之大,方法之得力,超出了人们的预期。能有这样的效果,拿黄浦区城管执法局局长徐文虎的话说,那叫——最难啃的骨头,先啃。

黄浦区作为上海中心城区的核心区域,重点区域和重大活动多,社会关注度高,如何创新城市管理新模式,打造城市管理最过硬地区?

2015 年 5 月初,黄浦区城市管理行政执法局揭牌,标志着黄浦区推进城管综合执法体制机制改革全面启动。此后,黄浦城管行政执法的职能从单一市容市貌向城市管理、市场监管、街面治安延伸,伴随这一改变,不仅是城管、街道、公安等相关机构合作运行方式的调整,从问题发现、派单到处理,都将为城市管理的效率和效能带来显著提升。这样的机制,在四牌楼初见成效。



老城厢居住环境拥挤不堪,混杂众多违建

首创“黄浦拆违十条”上海 最后一个马路市场关闭

在黄浦区小东门街道,有一条不足 300 米长的东街,典型的老城厢,周边 2200 多户居民还在拎马桶,东街上曾有个存在了 31 年的旧货市场,严重扰民。2015 年 11 月 4 日,“东街旧货市场”的大门铭牌被拆除,中心城区最后一个马路市场关闭。

“我是 1982 年搬到东街的,那时候,东街的马路是能过车、能走路的,可后来,不要说救护车、消防车进不来,就连自行车也不好走,雨天撑



曾经各种摊位占道经营阻塞交通

伞也要侧着身子走路。”70 岁的居民厉阿姨说,为了“要回”能走路的东街,她通过夏令热线向区政府投诉。

“当时,不少人说,没用的,以前都投诉过多少次了,整治还不是一阵风,老样子好不了!”厉阿姨说,“我脾气倔,我就不信上海发展到今天,不能治理好东街,我坚持投诉。”

结果,在启动整治后,存在了 31 年了的东街旧货市场 1 个月内就关闭了。

1984 年,为了解决就业,东街旧货市场开张了;1997 年,市场的所有权由工商部门转交给小东门街道。经年累月,市场规模越来越大,从复兴路进入东街,150 米内都是

旧货摊位,各种旧电器和小五金,满满当当,摊位上搭起的雨棚遮天蔽日,摊位后面更是各种私搭乱建。

“2015 年 9 月中旬,区政府会议决定治理东街旧货市场。”时任小东门街道副主任王玉华说,城管、市政、街道在短时间内完成对旧货市场内极其复杂的权属、经营、居住、搭建的摸底调查,掌握了市场内 83 户经营户、93 个棚,市场周边 69 处违法搭建的详细情况。其中,83 户经营户不少都是租赁摊位的外来人口,原来的摊主大多已不再直接从事经营。

如今,这个存在严重公共安全隐患的市场,到了不得不关的时候。怎么关?

“将关闭市场的计划告知到每个商户,对合法经营的设立补贴和奖励标准,对无证无照违法经营的,坚决取缔。”王玉华说,所有的标准全公开全透明,每次座谈会都请法务组为商户提供法律咨询服务,让大家知道该补的一分钱不会少,不该补的一分钱也拿不到。

结果,只用了 1 个月时间,83 户经营户全部签约,31 年占路经营的东街市场关闭了,实现了“消除安全隐患、还路于民”的目标。

背景链接——

拆违,离不开“法治思维”,不止是旧货市场如此。黄浦区老城厢“二元结构”突出,居民居住条件差,不少违法搭建,起因是为解决居住问题。老城厢拆违,如何既依法合规,又能适当改善居民生活条件? 面对这道考题,黄浦区拿出了创造性的“黄浦拆违十条”。

“黄浦拆违十条”,要避免拆违程序繁琐、时间过长、行政效率低下、社会成本高企的弊端。“黄浦拆违十条”的流程设计,是在法律的框

架内推动第一时间发现,提高行政效率,将违法行为消除在萌芽状态,节约行政资源和社会资源——毕竟,拆除半堵墙,较之拆除一座房,成本低低,不言而喻。同时,区城管执法局和街道对当地居民做好摸底调查,依法解决居民“急、难、愁”问题,老城厢拆违因此不但合法,更有“温度”。

“黄浦拆违十条”是本市第一份关于拆违的区级成文指导性意见。对有效推进拆违工作有较强的指导性和操作性。截止 8 月底,今年一季度黄浦区依据“黄浦拆违十条”拆除违法建筑 270 处 7256 平方米,没有发生一起行政复议、行政诉讼。