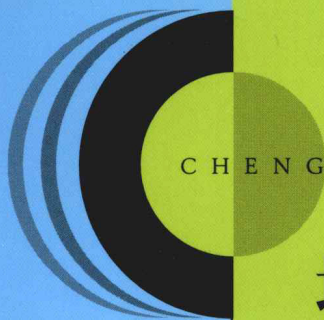


城市环境管理丛书



CHENGSHI HUANJIN GUANLI CONGSHU

城市环境：治理与执法

黄文芳 等著

 复旦大学出版社

城市环境管理丛书

城市环境：治理与执法

黄文芳 等著

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市环境:治理与执法 / 黄文芳等著. —上海:

复旦大学出版社, 2010. 12

(城市环境管理丛书)

ISBN 978-7-309-07599-1

I. ①城… II. ①黄… III. ①城市环境—环境管理—
法律—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 183328 号

城市环境:治理与执法

黄文芳 等著

出品人/贺圣遂 责任编辑/徐惠平

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 787×960 1/16 印张 19.25 字数 272 千

2010 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-07599-1/D·476

定价:35.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

城市环境管理丛书

丛书编委会主任：戴星翼 马云安

丛书编委会成员：刘 磊 崔丽萍 夏颖彪
蔡友铭 黄兴华 鲁建平
恽奇伟 李子韦 陶 渊
冯肃伟 朱 锦 徐志虎
邱大昌 张梓太 王新军
任 远 张 真 黄文芳
雷一东

本书主要编著人员：

- 第一章(宋海生、黄文芳)
- 第二章(黄文芳)
- 第三章(嵇 欣)
- 第四章(王芳芳)
- 第五章(王芳芳)
- 第六章(黄文芳、吕 晋)
- 第七章(周 红)
- 第八章(周 红)
- 第九章(张文磊)
- 第十章(黄文芳)

前 言

改革开放以来,我国的城市化经历了一个逐步加速的过程。自 20 世纪 90 年代开始,各地展开了以大规模城市改造、新城建设和基础设施建设为特征的造城运动,城市外延性扩张迅速。但应该承认,由于土地和社会保障制度维系着城乡二元结构,城市化的潜力并未获得充分释放。直至世界性金融危机发生,我国积极寻求内需的增长动力,城市化才渐入高潮。可以预见,今后的 20 年将是我国城市化高峰期。以我国峰值人口 16 亿计,将有 6 亿—8 亿人进入城市。

这是一场人类历史上规模空前的城市化运动。它将为我国未来的经济发展提供强大的动力,为数亿人民群众提供体面的工作和有尊严的生活,极大地提高我国人力资本的积累水平和社会福利水平,但也会带来各种严峻挑战。城市环境管理就是相关矛盾最为集中的领域之一。

城市不是人口和各类设施在空间上的简单堆积。城市是有生命的,本质上是社会分工不断细化的产物。经济越发达,分工越细化,越需要公共物品和制度规则体系。现代化的城市最基本的特征就是严格细致并基于法律的管理,以及各类供全体公民共享的公共设施的建设和维护。一个与现代化城市相宜的居民,最基本的要求在于两点。一是尊重和恪守规则,维系城市秩序;二是合理利用和爱护公共物品。

所谓城市环境,很大程度上就是秩序和公共物品。道路、绿化和给排水系统等都是最基本的城市公共物品,是城市良好的环境必不可少的硬件。但是,更重要的还是城市管理和人的行为的环境效应。一切混乱和无序,都会导致城市环境的退化;一切脏乱差,都是城市环境的负资产;一切不文明现象,都会抵消硬件进步产生的环境改善。所以,

有效的城市管理能够给人民带来优美的环境和宜人的生态。尤其随着我国城市建设存量越来越大,环境质量的保障将越来越依赖管理。

我们正处在一个伟大的时代。规模空前浩大的城市化,经济发展方式的转型,社会的转型,这些艰难复杂的过程同时而快速地展开。在我们的城市,既有很高的发展定位,又有诸多民生问题,数量庞大的流动人口为城市经济带来活力的同时,也因其千年小农社会传承的行为方式造成了诸多管理难点。破解这些难题,使城市环境能够不断改善,有赖于理论上的不断探索,实践中的不断尝试,制度上的不断创新。

复旦大学城市环境管理研究中心是复旦大学与上海市绿化市容管理局联合创建的研究机构。多年来局校双方紧密合作,就城市环境管理,包括林业、绿化、市容、环境卫生、循环经济和城市管理执法等领域中的政策、法规和管理难点进行了一系列的研究。这套丛书就是在相关研究的基础上形成的。一般是就某个领域进行了多年的研究之后,在综合国内外相关的理论和实践成果的基础上形成的专著。这就意味着,丛书本身也是与时俱进的,是我国城市环境不断改善、管理水平不断提高的产物,也期望相关成果能够促进我国的城市环境管理的不断进步。

戴星翼

2010年10月

目 录

第一章 导论	1
1 本书背景	1
2 新时期、新挑战	7
3 城市环境治理的出路：法治文明建设	17
4 本书视角和研究内容	20
第二章 治理与执法	23
1 西方城市及其管理的演变	23
2 我国的城市环境管理与法治	29
3 治理与执法的关系	36
第三章 城市法治中的价值取向	50
1 法的基本价值取向	50
2 法治基本尺度：法律权威性	62
3 公平与效率	72
第四章 我国城市法制基础分析	81
1 发达国家的城市管理法律体系	82
2 我国城市管理法律体系的分析	91
3 亟须解决的几个问题	111
第五章 城市管理行政机关及其行政执法	120
1 城市管理行政执法模式的发展	121
2 城管综合行政执法机关和相关职能机关	124
3 城管行政执法与强力机构	141
4 行政执法与监督	148

第六章 城市容貌管理与执法	153
1 我国城市容貌及其管理现状	153
2 城市容貌管理与执法的难点	167
3 我国城市容貌管理之路	179
第七章 城市法治与公众参与	188
1 公众参与城市法治的意义	188
2 公众参与城市管理立法	193
3 城市执法管理中社区的作用	212
4 城市管理执法绩效评估的公众参与	220
第八章 政府公关	225
1 城市管理呼唤政府公关	225
2 国外政府公关的发展及应用	228
3 我国城市环境管理的政府公关现状分析	234
4 政府公关的重构——塑造政府形象	241
第九章 城市法治的技术基础与技术主义倾向	259
1 城市法治的技术基础	259
2 技术应用的误区——技术主义	267
3 构建城市法治的技术支持系统	282
第十章 结论与讨论	289
1 关于城市环境、城市环境问题及其特点的再认识	289
2 关于城市环境问题的成因再认识	290
3 关于城市环境治理与执法的关系的讨论	292
4 关于城市法治文明建设中面临的问题的讨论	295
5 对法治文明建设的长期性与艰巨性的再认识	298

第一章 导 论

1 本书背景

改革开放以来,中国经济的腾飞带来了城市化的快速发展,城市越来越成为各类生产要素的聚集地、经济发展的主战场。反过来,城市化也越来越成为我国经济发展的基本动力。自 20 世纪 90 年代以来,大规模的城市改造和城市规模的迅速扩张已使我国城市硬件快速接近世界先进水平。但单纯的硬件堆砌不足以形成强大的城市竞争力。如普华永道宏观经济部门负责人约翰·霍克斯沃思所说:“未来最成功的城市极可能是那些在无形资产、财经和服务领域拥有竞争优势的城市。城市只有具备这些无形资产,它们才能在发展过程中不会轻易地被其他国家城市效仿,才不会轻易在竞争中出局。”城市政府不仅要培育和改善城市的“硬环境”,而且更要改善“软环境”,以此来促进城市竞争力的提升。一座城市能否做到适宜人居而充满活力、欣欣向荣而井然有序,虽然硬件不可或缺,但更重要的还是决定于制度和管理的有效性。

城市以更高的效率配置自然和社会资源。但这里的城市,指的是工业化时代的城市。在从农耕社会、渔牧社会向现代社会的转型中,西方历经了数百年的伴随着工业化的城市化进程。我们可以将工业化带动的城市称为“近代城市”或现代城市,相应地,在前工业化时代的城市则为“传统城市”。两者的区别是系统性的。传统城市通常是统治者的居住场所,是一个地区的政治中心。而现代城市则是市场经济条件下生产和消费的中心。其存在的合理性在于更高的效率,而效率的存在

与提高则是不断细化的专业化分工的产物。为保障这种分工体系,必须克服由城市不断扩张导致的无序和交易成本的上升。于是必须建立和维持严格的规则体系。越是现代化的城市、功能强大的城市,其规则必须更为完善,管理必须更为严格。放眼世界,莫不如此。相比之下,我国是一个农业大国,工业化历史还相当短暂,由此带动的城市化也起步较晚,改革开放前全国仅有不到五分之一的人口生活在城市,改革开放后才进入了加速发展阶段。回顾这三十年的城市化过程,某些方面确有着鲜明的“中国特色”。

首先,三十年以来中国持续处于快速城市化的过程之中。人类历史上,如我国这般规模大、范围广、进程快的城市化运动很可能是空前绝后的。在硬件上,中国用三十年时间几乎完成了西方传统城市几百年的积累。短短二三十年,几亿人摆脱了农业劳作,进入了城市。30年来,我国城镇化水平由1978年的17.9%上升到2007年的44.9%,上升了27.0个百分点,年平均上升0.9个百分点。城镇总人口年平均增加1453万人,乡村总人口年平均减少216万人。尤其是1996—2003年,我国人口城镇化一直保持快速发展的态势,城镇人口比重由1995年的29.04%提高至2003年的40.53%,八年中提高了11.49个百分点,年平均上升1.44个百分点^①。中国科学院可持续发展战略研究组估计,我国城市化率在今后相当长的时间内还会以年均接近1%的速度递增,估计2020年可望达到60%左右。这意味着每年将有1000万以上的农村人口转化为城市人口。如果按照城市现有的增长速度,加上城市版图扩大而自然划入城市的农转非人口以及城市中农村的人口,则每年流入城市的人口会达到2000万—2500万人。对比一下中印两国在这二十年的城市化进度,可以从侧面反映我国这20年的快速城市化之“快”。

中印两国同为人口基数巨大的发展中国家。1985年的时候,中印的城市化水平比较接近,处于城市化的初始阶段,这二十年也都处于快速城市化时期,但从增长的速度来看,中国显然更加迅猛。

其次,除永久性迁入城市的农村人口外,我国还有大量的农民工进

^① 数据来源:国家统计局网站。

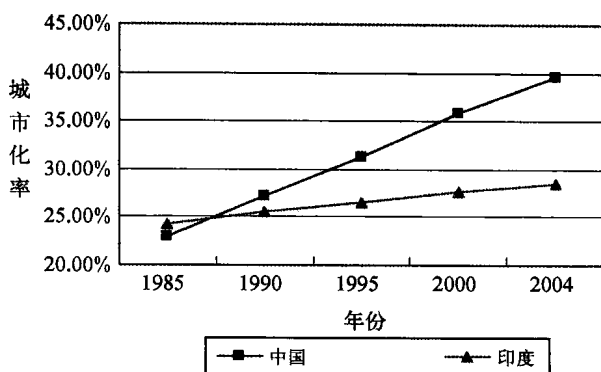


图 1.1 1985—2004 年中印城市化率变化对比图

数据来源：中经专网

城,产生了全国范围内波澜壮阔的人口流动。国家统计局发布的全国1%人口抽样调查主要数据之公报显示,2005 年底,全国流动人口为1.5亿,其中跨省流动人口达0.5 亿。在流动人口中,青壮年人口占主体。九成以上流动人口为16 岁及以上的劳动年龄人口,具有较强劳动能力的青壮年人口更是跨省流动人口的主流。流动人口普遍接受了适当的基础性教育。跨省流动人口中受过初中教育的约一半;受过高中及大学以上教育的约占两成。这意味着农村中最有活力的那部分人口进入了城市。他们中绝大多数从事的是制造业、批发和零售业、建筑业、住宿和餐饮业、居民服务业,为城市的发展提供了廉价而充裕的、具有一定人力资本的劳动要素。

与规模空前的城市化进程相对应,我国城市进入大建设与大发展的繁荣时期,尤其是在人口流入较集中的城市,如长三角、珠三角和环渤海这三大城市群,更是处于日新月异,快速发展变化之中。城市版图不断扩大、楼宇高度不断攀升、交通网络不断扩展……整个国家因此生气勃勃。尤其值得注意的是,我国的快速城市化虽然速度快而规模宏大,但在很大程度上避免了诸多发展中国家在快速城市化时期曾普遍出现的“城市病”。我国城市,尤其是各大城市,并未出现许多发展中国家大城市中成片的贫民窟现象。

但不可否认,与飞速的城市扩张相比,我国的城市管理相对滞后。与硬件建设的成就相比,制度的建设和完善存在许多缺陷;在城市面貌

日新月异的同时,又存在着众多的城市顽症或治理难点。本书将从法制角度分析我国城市管理面临的种种挑战。但在此之前,我们必须认识到城市化不能等同于城市的建设、地域的扩大以及人口数量与空间的变动。伴随着城市化的,还有生产方式、生活方式、社会文化和价值观体系的深刻改变。我国用几十年的时间走过了人家数百年的道路,所有这些方面出现程度不等的不适应几乎是必然的。当前,我国快速城市化伴有的以下特征,很值得我们作为城市执法问题的背景因素考虑:

首先,随着经济体制改革、现代企业制度建设、企业民营化的推进,社会保障体制的形成,住房、医疗、养老体制的社会化,计划经济体制下以单位为本体的管理让位于以社会为本体的管理,管理的基本单元转变为社区。但近年来由于社区组织的行政化,以及社区内大量人户分离和流动人口的存在,社区已趋涣散,其社会管理职能已经弱化,这使得城市管理更加依赖行政力量。

这里特别要强调的是,单位体制解体后,在人的管理上出现了困难。在计划经济体制下,对人的管理主要是通过单位来实施的。一个人的生老病死、衣食住行,乃至功过成败,无一不与所在单位有着紧密的联系。当时,一个单位的职工如果在外有什么不端行为,然后被反馈到单位,会承受很大的压力。这种机制意味着单位承担了规范其职工社会行为的责任。在当时的左倾思潮影响下,这种机制在某些方面有过度抑制人的自由之嫌,将人们留长发视为“流氓行为”便是一例。但不能不承认,它在促使市民遵守公共秩序和倡导公德方面确实发挥了很大作用。从各方面看,单位制的解体是必然的。但问题在于,我们至今未能找到能够有效替代的机制。

其次,伴随着由计划经济向市场经济的转型,我国的城市规模日渐增大、分工越来越细、产业门类越来越多,居民收入差距日渐拉大,这种社会分工和生产力水平的不断提高,使得人口非农化、产业高级化、地域景观复杂化成为城市的一种发展趋势,同时,社会利益也趋于多元化。对公共物品、公共服务和公共秩序,不同的阶层有着不同的诉求。城市现代化都市的发展目标与城市弱势群体的矛盾、城市精英与平民阶层的不同诉求,导致城市公共物品的供给不仅数量上短缺,而且结构

上也不能满足社会各阶层的多样性需求。

再次,随着城市的发展、现代化进程的加快,城市公共空间在人们日常生产、生活中的地位不断提高,其对城市居民福利的提升尤显重要,但快速的城市化导致大量具有小农意识的、带有几千年传统农业文明烙印的人口迁移或流入城市。这不仅导致了对城市公共物品的巨大需求,也导致了农业文明与城市工业文明、小农生产生活方式与城市大工业生产及现代城市生活方式的冲突,城市公共空间上的冲突更加激烈。城市化是农村人口转变为城市人口、农村地域转变为城市地域的过程;是由农村自然经济转化为城市集约大生产的过程;是由农村生活方式转化为城市生活方式的过程,归根到底,实际上是把一个传统农业社会转变为现代社会,把数亿传统农民转变为现代公民的过程。事实已经证明,我们可以在很短的时间内创造由钢筋水泥构成的奇迹,但不可能在短时间内将数亿农民转变为现代城市公民。

注意到上述背景,我国城市环境管理的法治建设相应也会有一些很特殊的方面。

首先,这些背景告诉我们,朝向一流城市的目标,法治是必由之路。这绝非老调重弹。在我国的城市发展史上,法治是相对不完善的。改革开放以来,我国整体上处于由计划经济向市场经济转型的过程中。众所周知,计划经济是依托行政体系贯彻的。当时的城市社会管理也是如此。既然我们选择了市场经济,就必须按规则行动。越是现代化的城市,其社会分工越细,就必然要克服各类交易成本增加带来的问题,建立规则和秩序是必然结果;越是现代化的城市,城市生活生产系统越复杂,对人、财、物、事的管理越复杂,一个城市系统的有效、良性运转离不开相应的完备细致的法律和规范,从而克服城市膨胀带来的挑战。当前城市社会出现了显著的阶层分化,各阶层的利益诉求存在着诸多矛盾。对此,仅依靠行政指令的调节是无效的。只有通过法治调节这些社会矛盾,城市管理才能走上长治久安之路。

在欧洲由传统社会向现代社会演进的过程中,以法治和规则组织起来的城市起到了不可替代的作用。正如约翰·弗里德曼所说的那样,“经济发展素来被看成文化发展变化综合过程的一个组成部分,从

这个意义上说,在社会旧形式的总崩溃面前,社会的任何组成部分都逃脱不掉;而不论旧的传统形式的瓦解,还是新的价值准则的确立,都必然经过城市发挥的作用和影响来最后完成。城市作为一种社会发展的协调和开拓因素,不断地在其广大的空间范围内实现着一种统一的社会秩序”。

其次,我国的城市法治建设会是一个漫长而艰巨的过程。理由一,法治不仅意味着依法行政、依法管理,更为根本的,还是对人的教化,使大众遵从法律,敬畏法律,习惯于在法律的架构内生活。在我国的城市做到这一点困难极大。城市化同时也是农村人口生产方式和生活方式发生变化的过程。当生活在人情社会、熟人社会的农村人口潮水般涌入城市,并不是让他们知道一点法律条文就能够使之习惯于在规则架构内生活的。实现城市化和现代化,关键是人的城市化和现代化。农民进城,农业人口转为非农业人口,核心不在于户籍登记的变化,更重要的是使村民转变为真正意义上的市民。农民进入城市的同时,也携带了过去的文化、意识和行为。其中,影响最深的,莫过于我国的小农文化。与小农经济相适应地,传统的小农人群如一盘散沙,基本的秩序必须依靠自上而下的强制力维护,其内部缺乏沟通、协商、妥协和合作的机制。对规则的漠视、对公共秩序缺乏基本的认识和意识与公共物品高度积累的现代化城市格格不入。将这样的数亿人教化为现代公民,也许是人类历史上最伟大的工程。况且,习惯于生活在计划经济体制下的城市居民,也需要有同样的转变。

理由二,法治文明的培育需要时间。当我们讨论伦敦、新加坡或香港的城市法治时,往往忽视了这些城市数百年的法治历史。城市因其人文、自然、人口和经济特点的不同,几乎每座城市都需要与之相适应的法治文明。由初创法治体系,经过不断的自我调整,民间与官方的不断互动,利益集团间的摩擦与妥协,最终形成较为成熟完善的城市法治,至少需要百年之功。

于是,在法治建设上我们不能追求“一年一个样”,不能求大求快,而应该有长期艰苦工作的思想准备。也许需要十届、二十届政府的持续努力,依法治市才能形成完善的体系。这样,就需要有效克服法治上的急功近利,需要警惕任何大跃进式的推进计划。政府和全社会需要

像呵护一枝嫩芽那样,对待我们的法治文明:它最终会长成参天大树,但不会以疯长的方式。

2 新时期、新挑战

传统意义上的城市环境问题主要指城市环境污染,从狭义上讲就是通常说的老几样——“水、气、声、渣”,包括城市大气污染、水污染、噪声污染、固废污染。在快速的城市化过程中,受一系列因素的影响,城市环境的构成要素也发生了令人瞩目的变化。

例如,随着城市高层建筑群的崛起和玻璃幕墙的大量使用,出现了光污染;机动车的急剧增加导致了汽车尾气对大气污染贡献率的上升;小型经营活动导致的扰民等等。一般来说,传统的工业污染在中心城区反而有所减少,但依然存在因企业选址不当或规划缺陷导致的与污染相关的厂群矛盾。总的来说,如今居民关于城市环境的抱怨和投诉已经不再局限于传统的环境污染范畴,而是渗透到与生活息息相关的各个方面;环境问题,变得细小、分散、多样,更加与群众的日常生活紧密相关。环境问题中的受害者与加害者往往不易区分,所有这些均给城市管理带来了全新的挑战。大致上,当前的城市环境问题可以分为以下类型。

2.1 对公共空间侵蚀引起的城市环境问题

与农村社会生产、生活融为一体,个人与公共空间边界模糊不同,现代城市社会尤其是特大城市是一个存在巨大的物质、人力、资本、信息等高度流动的开放系统。城市越发展,公共空间对维系城市的正常运行和提升城市综合竞争力的作用越大。

在市场经济条件下,私人物品边界通常是明晰的。由于市场交易规则的限制,城市居民形成了比较明晰的边界意识,大城市和商业文明比较发达的城市尤为如此。有了边界观,个人与个人之间的利益分配就可以通过交易完成,即使出现了冲突,也可以通过谈判实现再分配。

案例 1.1 上海人的边界观^①

那些商业文化发育相对滞后的地区的人们会更为豪爽。甚至是相识不久,人们也会把胸脯拍得砰砰作响:“哥们,你的事就是我的事。”这样一来,大家就有难同当、有福同享了。但是,如果我的东西就是你的,也就不存在交易了。所以,这样的文化就很难与市场经济相容。

相反,在上海这个我国商业文明最为发达的城市,人们会非常在乎利益和责任的边界。无论好东西还是坏东西,收获还是付出,首先要弄清楚的,是跟自己“搭界”与否。与自己搭界的责任,如果试图逃脱,在上海人中间是被看不起的。如果是属于自己的利益,上海人也会认为攥在手里是理所当然的。这种边界观成为一种文化后,上海人会很注意管束自己,尽量不要踩到别人的地界。在上海,如果乱了边界,不该管的事情瞎管,该问的事情不问,这样的事情做得多了,就叫“拎不清”、“十三点”。

公共物品与私人物品、公共空间与私人空间性质有着本质的不同。前者是开放系统,理论上可以由全体公民使用。然而,特定的公共空间总是有其功能的,为保障这种功能,就必须存在使用的规则,不允许人们因某种使用而妨碍其功能。同时,城市空间是一种极为稀缺的经济资源,通过对公共空间不合理乃至不合法地使用,个人可以将公共利益转化为私人利益。这种行为通常会带来城市公共空间功能的退化。城市中公共空间侵蚀引起的环境管理问题主要表现为:

2.1.1 违章搭建

违章搭建是在公共空间内或者个人与公共空间临界处违法私自搭建构筑物的行为,是典型的侵占公共空间的现象。违章搭建物有碍于公共空间,如消防通道等的正常使用,影响城市景观,同时由于缺乏建筑安全许可,存在较严重的安全隐患。搭建的非法建筑主要用于居住、养殖、储物、临时门店、车棚等。拆除违法搭建成为各地城管部门、建管部门重要的执法方向。

^① 戴星翼:“上海人的边界观”,《中外书摘》,2007年第3期。

案例 1.2 东莞市违法搭建类别划分^①

违法搭建物的类别分为 8 类：

1. 违法搭建物(不含以下 2—8 类的内容),其中分为 6 小类:
(1) 占用预留地、待建地建设的窝棚和临时设施,(2) 沿路、临街的搭建物和临时门店,(3) 楼顶、阳台及依附建筑物的搭建物,(4) 临时厂房、仓库,(5) 废弃工棚,(6) 其他类型的搭建物。
 2. 垃圾场。
 3. 农用临时棚屋,其中分为 4 小类:(1) 菜地,(2) 果园,(3) 山林,(4) 鱼塘。
 4. 在建工地的简陋工棚和围墙,其中分为 4 小类:(1) 房屋建筑工地,(2) 市政、公路工地,(3) 水利工程工地,(4) 其他工地。
 5. 废品收购站点。
 6. 洗车场。
 7. 广告招牌,包括户外广告、标语牌、画廊、橱窗等。
 8. 架空管线,包括电源线、电话线、电视信号线、支撑线、挂晒线等。
- 违法搭建物使用的主要材料,包括竹木、石棉瓦、油毡、铁皮、砖瓦、其他。

2.1.2 占道经营/跨门营业/破墙开店

占道经营、跨门营业、破墙开店是许多城市的顽症,这三者都属于以经营为目的非法利用公共空间的行为。虽然三者的内涵、表现和侧重点不同,但在具体使用时,其指代的范畴和对象又常常有所重叠,难以完全划分界限,所以可以合并考虑。

占道经营是指非法占用城市公共道路、广场、过街天桥、地下通道等场所进行经营活动的行为,主要表现在:非法占道贩卖商品或服务,以及在道路区域内摆放灯箱招牌、散发宣传广告等;在街头、主干道、快慢车道上向行人、车主等流动售卖;务工者在明令禁止区域内聚集围坐,从事劳务交易活动等。

^① “违法搭建物调查登记表填表说明”。<http://www.dgjs.gov.cn/>。