

法治思维，助力化解城市治理复杂难题

本报记者 牛益彤

黄浦

推进法治城市治理，关键在于将法治思维融入复杂问题的解决过程中。面对老城更新、人口密集、业态多元的挑战，黄浦区没有停留于“头疼医头、脚疼医脚”的被动应对，而是在多个领域尝试以规则先行、过程管控的新思路去破解难题。这些来自基层的实践，核心在于依托法治把治理关口前移，在问题萌芽或恶化之前便进行干预与规范。

用细则和平台管好千家万户的装修

当邻居家装修的敲打声响起时，你是否担心过承重墙被破坏？如何将违法装修制止在萌芽状态，避免事后整改的巨大代价？这正是城市管理面临的一道难题。

“违法行为就像疾病，事后查处如同病重再治，当事人损失大，社会成本高，效果未必好。”城管执法人员对此深有感触。

执法人员介绍，在住宅装修领域，一些业主在不知情或心存侥幸的情况下，实施了损坏房屋承重结构、违法搭建等行为，“等到我们发现，装修已近完工，整改意味着要砸掉重来，业主损失惨重，抵触情绪也大，邻里矛盾可能已经激化”。这种“事后查处”的困境，不仅让执法陷入两难，更造成了社会资源的浪费和安全患的累积。

为改善这一状况，黄浦区城管执法局联合区房管局、区城运中心，从源头与过程入手，推动建立了一套新的监管机制。重点在于制定了实操性

较强的《黄浦区住宅物业装修管理实施细则》(以下简称《细则》)，并依托“黄浦快处”信息化平台，促进制度与技术的结合。

通过《细则》明确业主、物业等各方的具体职责，推动形成管理合力。《细则》明确了装修各环节的责任：业主开工前须向物业提交方案图纸；物业重点审核是否涉及破坏承重结构、违法搭建等内容，通过后方可备案。装修期间，物业需每日巡查并记录，核实施工与备案是否一致；街道履行属地责任，定期抽查。完工后还设有验收环节，以防遗留违规问题。

这一流程将业主、物业、街道、城管等相关方联系起来，形成了涵盖事前审核、事中监管和事后验收的管理闭环。由此，以往“多头管理、责任不清”，以及装修完成甚至出现问题后才介入的被动状况，得到了改善。

仅有制度还不够，如何及时发现正在发生的违规行为？黄浦区城运中心对该平台进行了功能升级，专门新

增了装饰装修报备模块。

现在，整个装修管理流程都可以在线上完成：从业主申请、物业审核备案，到每天的巡查记录、后续的违法查处与整改反馈，所有信息都实时录入、线上流转。物业巡查员在小区里发现异常，可以立即用手机拍照、定位并上传至平台。

在管理后台，工作人员可以实时查看全区的装修动态热力图，哪个小区、哪栋楼正在密集装修一目了然。

这套做法结合了制度和信息化手段，使得原本在户内进行的私人装修行为变得更加透明、可追溯，便于事前预警，有助于更早发现和及时处理违规问题。通过厘清各方责任促进协同，规范全流程实现过程监督，并借助信息平台加强数据互通与风险预警，整体提升了管理效能。

实践表明，这一模式实施后，住宅装修领域的违法案件数量有了明显下降，许多破坏房屋安全、影响邻里和谐的风险被化解在了萌芽状态。



执法人员正在进行装修管理检查

打通信息壁垒，让特殊群体的权益落到实处

“多亏了检察院和法院的同志一起来帮我想办法，不然我都不知道还要收到多少催款短信呢！”

在黄浦区一场由区检察院牵头组织的多方协调会后，市民朱先生激动得流下眼泪。困扰他三年之久的银行催收短信问题，在“法立方”联席会商机制的介入下，终于得到了彻底解决。

原来，朱先生早年有一笔债务，早已履行完毕，但由于银行系统更新滞后等问题，他持续收到催收短信，甚至显示欠款高达七万余元，给他造成了巨大的精神压力。

朱先生的遭遇并非个例。在城市治理中，像劳动者、老年人、残疾人这样的特殊群体维权时，常常会陷入“法律程序空转、权益难以落地”的困境。

为系统性地解决这一问题，黄浦区检察院联合区法院、区人社局、区市场监管局等多个单位，共同打造了一个名为“法立方”的联动协作工作机制。这个机制的核心目标是打通行政执法、司法审判与检察监督之间的信息屏障和程序梗阻，构建一个从线索发现到权益实现的全周期闭环保障体系。



黄浦区检察院进行法律科普工作

线上，“法立方”机制建立了信息共享平台，可以通过数据共享实现“实时观测”与精准预警。当区人社局在劳动监察中发现某家企业有不当变更法定代表人、意图逃避债

务的苗头时，这个信息可以实时推送给区市场监管局、区法院和区检察院。相关部门便能提前介入，让“换壳逃债”难以得逞。

线下，通过机制创新夯实“协同链

条”与司法为民。对于超过法定退休年龄、劳动仲裁不予受理的劳动者，“法立方”开辟了支持起诉绿色通道。区人社局会将这类维权线索通过平台移送区检察院，检察院经审查符合条件后，依法开展行动，支持劳动者向法院起诉；法院则开通立案“快车道”，快立快审。

在一个典型案例中，一位上海阿姨因超过法定退休年龄，追索劳动报酬的仲裁申请未被受理。通过“法立方”平台移送线索后，区检察院迅速支持起诉，法院一周内立案并开庭，当庭促成双方和解，这位阿姨当场拿到了11000余元报酬。她感慨道：“我从来没想过这么快就可以拿到我的劳动报酬！”

此外，检察院还把司法服务延伸到了社区百姓“家门口”，在街道综治中心设立了“全链条检察为民服务站”，检察官定期与法官、仲裁员一起，为有需要的群众提供法律咨询，并依法支持起诉。

“法立方”机制取得了可见的治理效果。线上实时交互使大数据模型“有米下锅”，2025年信息互联数量较三年前显著上升。法院相关行政非诉执行案件“终结本次执行程序”的数量同比下降，累计为劳动者追回欠薪超过90万元。

“红黄绿”灯和行业自律，让烟火气与有序并存

“商居矛盾一度非常突出，瑞金二路街道的工作人员回忆，‘居民投诉，我们上门，经营者觉得生意受影响，管理陷入循环。’”

南昌路是上海知名的“咖啡一条街”，短短一公里聚集了50多家咖啡店，很多都采用“白天咖啡、晚上酒吧”的“白咖夜酒”模式。这种新业态带来了街区活力和年轻客流，但也带来了噪声、环境卫生、治安问题等“成长的烦恼”，紧邻酒吧居住的老年居民对此反映强烈。

面对这种新情况，街道没有选择简单地一禁了之，而是尝试用法治的框架、引导的方式和共治的平台，来平衡“活力”与“秩序”，探索一条规范与发展并重的新路。

清晰的规则是有效管理的前提。街道系统梳理了散落在治安管理等、市容环境、市场监管、文化管理等各条线的、涉及酒吧管理的50多部法律法规，形成了一份《酒吧适用法律法规汇编》，让管理者和经营者都清楚行为的边界在哪里。

在此基础上，一套创新的“红黄绿”亮灯动态分类分级管理机制应运而生，将书面规则转化为直观的“信号灯”。这套机制为酒吧动态“贴标签”：一直合规经营、没有投诉的，亮“绿灯”，给予鼓励和正常监管；出现音量超标、卫生有点小问题等轻微违规的，亮“黄灯”，进行警示



夜晚的瑞金二路

和劝导，指导其限期整改；对屡教不改或者严重违法行为的，则亮“红灯”，依法严肃查处，甚至责令停业整顿。

南昌路上一家新开的酒吧，因为晚上音响声音太大被居民投诉，第一次被亮了“黄灯”，工作人员找店主谈话，给出了降低音量、加装隔音棉、优化营业时间等具体指导建议。

酒吧按照要求整改后，“黄灯”就转为“绿灯”，周围居民的投诉也随之减少。这套机制让管理有了清晰的标尺和梯度，有效避免了一刀切。

政府的外部监管仅是防线，激发行业内部的自律意识才是治本之策。为此，街道积极推动辖区内的酒吧主理人发起成立了“酒吧行业自律联盟”。在引导下，三十余家酒吧经营者共同讨论、

起草并签署了《酒吧联盟自律公约》，将噪声控制、环境卫生、安全责任等外部管理要求内化为行业的集体承诺。

联盟还推选召集人团队，定期开展自查互查。自律公约的落地，离不开多元参与的共治平台。街道牵头搭建了“共治微单元”“金咖联盟”等对话渠道，让酒吧经营者、居委会、居民代表和相关部门能经常坐在一起，召开协调会，共同商议街区治理。例如，在客流量大的节假日前，各方会提前制定预案，协同控制音量、疏导人群，将可能的矛盾化解在前端。

要让这套法治与共治的框架稳固运行，强有力的组织统筹与源头把控不可或缺。街道将党组织建在网格上，并针对“白咖夜酒”治理成立工作专班，由党委书记牵头，联动多部门定期会商。更关键的是，治理环节被大幅“提前”——在市场准入阶段，就联合相关部门对意向经营者进行“跨前指导”，明确选址、装修等规范，从源头上减少后续纠纷。

治理取得了看得见的成效。数据显示，瑞金二路街道辖区夜间经济引发的治安警情和12345市民服务热线投诉月平均量相较治理前已明显下降。政府依法管理、行业加强自律、社区积极参与，共同助力这个知名街区在保持商业活力与生活气息的同时，维护了良好的环境与秩序。

“以前检查主要看纸台账和发票。设备装在吊顶里面，到底洗没洗干净、什么时候洗的，很难核实。”黄浦区生态环境局的执法人员坦言，“现在电子台账清清楚楚，既减少了我们进店检查对人家生意的影响，监管效果也实实在在。”

在半淞园路街道西凌街区，这条333米长、聚集了多家小店的街上，所有产生油烟的餐饮店均完成在线油烟净化设施清洗维护台账记录申报，油烟投诉量明显下降了。

这个变化源于黄浦区生态环境局的开展的一个名为“绿动先锋 服务满格”的专项服务行动。过去，处理油烟噪声扰民问题，大多是执法人员接到居民投诉上门查处，这样亡羊补牢式的监管往往不利于商居矛盾化解。这次行动想做的，是推动行政管理部门与基层治理力量形成合力，实现对环境扰民矛盾的源头预防和精准治理。

核心举措是组建“三人小组”，包干联系基层网格。区生态环境局组建了由处级干部、机关党员和执法业务骨干构成的“三人小组”，10个小组分头联系全区10个街道，从每个月12345市民服务热线的投诉工单中，梳理、跟踪各街道网格内的突出环境问题，与网格工作人员紧密协作，开展有针对性的“靶向施治”。

技术赋能则构建了“非现场监管”的智慧治理闭环。在源头预防上，通过定期对市场监管部门推送的新增餐饮企业证照信息，和后台的“禁止开设场所”数据库进行碰撞，一旦发现疑似在禁设区域新开餐饮店的线索，就立刻推送给所属街道的网格员开展现场核实。这样，可以在装修阶段就能把问题按住。如，在南京东路街道，小组成员就依托网格巡查机制，发现了十余起尚在装修准备阶段的餐饮违规选址问题，通过劝阻、给予合规指导将矛盾化解在开业之前。

今年以来，他们已对九十余家存在选址风险的经营者发出了《行政合规建议书》，提前告知法律风险，从源头上化解了多起潜在的群体性矛盾。

在过程监管上，对已安装油烟在线监控设备的餐饮企业，后台可以实时监测其净化设施的运行状态等数据，技术人员对异常数据自动报警信息进行甄别判断后，也会将线索推送至网格进行处置。

同时，大力推广“餐饮企业油烟净化设施清洗维护台账记录申报”系统，清洗服务单位必须上传带时间、地点水印的清洗过程照片，执法人员通过线上巡检即可完成“云检查”，督促企业落实主体责任。

除了技术手段，更注重依靠群众、多元共治。在打浦桥街道丽蒙街区，针对长期存在的噪声扰民问题，管理部门联合街道，举办了一场人民建议征集圆桌会议。他们邀请受影响的居民、产生噪声的商户、基层代表与行业专家、专业律师面对面坐下来，共同商讨对策。

最终，促成了《丽蒙街区噪声治理公约》的诞生，这份由街区治理的各方参与主体基于平等协商、自愿遵守达成的公共契约，融合了“自治+法治+智治”，激发了社区的内生治理动力。

“绿动先锋 服务满格”行动密切了条块关系，取得了多方面的积极效果。通过网格吹哨、部门报到、协同快处的服务方式，推动了工作重心从事后监管向事前预防与服务指导前移。在提高人民群众获得感、满意度的同时，也帮助企业避免了经营风险，实现了环境改善与营商服务的良性互动。



西凌家宅路，商铺已基本接入油烟净化设施电子台账 牛益彤 摄

网格吹哨，部门报到，精准治理油烟噪声