

香港城市管理为何井井有条

透过香港环境卫生管理这个侧面,可以窥到其显著特点是依法行政,依法管理

本报记者 陈果 实习生 黄亚婷

今年年初,广东省建设厅组织了一批专家对香港的城市管理进行学习考察,考察中了解到,香港对城市管理并没有集中设置专门的执法机构,城管执法分散于各个职能部门。但是到过香港的人都有一个明显的感受,就是这里的城市干净整洁,管理井井有条。香港的城市管理为什么取得如此好的效果?

广东省建设厅政策法规处有关负责人告诉记者:学习考察中,透过香港环境卫生管理这个侧面,可以窥到香港城市管理的显著特点是依法行政,依法管理。

法制和标准完善配套,操作性强

采访中记者了解到,香港的法制建设经历了一个不断修改完善的较长过程。城市管理方面的法规和标准已比较配套,比较具体。

如香港在很早以前就颁发了《公共照明条例》、《公共照明设计标准》、《土地排水条例》、《污水处理服务条例》、《道路交通条例》、《废物处置条例》、《噪音管制条例》、《公共卫生及市政条例》、《空气污染管制条例》等。香港的法规条文覆盖面宽,责任主体比较明晰,执法程序严格规范,切合实际,操作性强。

审批与监管合一,执法力度大

香港食物环境卫生署(简称“香港食环署”)非常重视对小贩的管理,对小商小贩采用审批管理和日常监管相结合的办法进行规范管理,效果很好。反观我们内地,城管部门管的是无牌无照的乱摆卖,而有牌有照的门店则管不了,所以“门前三包”很难落实。

香港的公众街市及熟食市场的档位,以及持牌流动小贩等,均由食环署统一审批发牌、统一管理,卫生管理不好的可以进行收牌处理,实现了审批与监管合一,监管力度很大。而我们内地是工商部门审批发放牌照,城管部门进行日常市容卫生管理,造成批、管脱节的现象,城管不能进行收牌处理,管理的力度就非常小。因此,香港的管理体系很值得我们借鉴。

人员配置强大,资金投入充足

香港食环署的管理体制很健全、人员配置强大,政府资金投入也非常充足,比较符合现代大都市环境卫生管理的实际需要。

食环署由食物及公共卫生部、环境卫生部、行政及发展部三个部组成。其中环境卫生部主要负责饮食业的发牌和检查、市场和商贩的管理、公共洁净服务、墓地和火葬场的管理、防治虫害(即“四害”)等方面。整个食环署有公务员1.1万人,仅小贩管理工作人员就有2500人,环境管理也有3000人。在资金上,食环署在不包括市政、路灯等管理的情况下投入达42亿港元,仅小贩管理(行政执法)每年政府投入就达10亿港元,管理18271家商贩,对公众街市管理每年政府投入也有5亿港元。雄厚的人力、物力、财力作支撑,执法效果非常明显。

一体化执法体系,效果明显

香港的行政执法体系比较统一、健全、有力,实行警署、行政执法、法院一体化,增强了政府管理城市的力度,执法效率非常高。比如,食环署对随地吐痰、乱抛垃圾、非法张贴街招或海报、犬只粪便污染街道四方面有处罚权,还对其他违反环境卫生管理的事项如空调滴水、楼房虫

鼠为患、店铺 6 米内积存垃圾、遮阳篷积聚垃圾、食店占用公共地方等也进行管理。

香港环境卫生为何能管理得井井有条？主要是食环署与警署、法院形成了有机的效率极高的执法体系。比如，一旦发现随地吐痰、乱抛垃圾、非法张贴、犬只粪便污染街道等行为，立即向违例人士发出传票，由法院审理和做出裁决，一经裁定，最高罚款达 5000 元~2.5 万元不等，最低为 1500 元。从 2002 年 5 月实施此项新制度以来，已发出 3 万多张“定额罚款通知书”（即罚款 1500 元），有 95% 以上得到执行。香港有如此高的执行率，主要是食环署与警署、法院紧密配合。当食环署行政执法人员发出传票后，违例当事人如有争执或异议，警察接到通知后 15 分钟内就要到达，对违例人员进行拘役，加上法院再按食环署行政执法的传票进行严格处理，这样三家紧密配合，使行政执法的效率高、效果好。

处罚威慑力震撼力强

据介绍，香港对随地吐痰、乱抛垃圾、非法张贴、犬只粪便污染街道四项可以判拘役高至 6 个月；在店铺 6 米范围内积存垃圾的，由执法人员书面通知业主 1 小时内清理完毕，否则会被检控，初犯最高罚款为 5000 元，再犯最高罚款达 1 万元；楼房发现有虫鼠为患，限期进行消灭，否则会被检控，最高可被罚款 5000 元，滞交每日加罚 500 元；空调系统滴水，一经裁定，最高可被罚款 1 万元，滞交每日加罚 200 元，并向法庭申请强制执行命令，加重处罚；食肆违例占用公共地方，一经裁定，最高可被罚款 1 万元及监禁 3 个月，滞交每日加罚 300 元。这些力度都非常大，业主不敢随意违反行政法规。

公民教育形式多样，无处不在

香港环境卫生公民教育和全民参与的工作最早可追溯至 1948 年，宣传手法及象征标志不断更新，效果非常好。从上世纪 60 年代的“平安小姐”和“清洁小姐”形象，到七八十年代的“垃圾虫”和“怒目相向”的反面教育，再到 90 年代的“清洁龙”形象，2003 年 SARS 爆发后又进行了“全城清洁、全民参与”的环境卫生宣传。宣传方式灵活多样，有电视宣传短片、电台声带、海报及横幅、报章特稿及报道、公厕洁净比赛、巡回展览、多种信息小册子等。为适应科技的发展，他们又加入了互联网、商场大型屏幕墙等新方式。“防鼠工作做得好、鼠患问题自然无”、“齐来灭蚊、预防登革热”、“保持香港清洁、请勿乱抛垃圾”、“齐心协力除积水、杜绝蚊患保健康”等宣传口号耳熟能详。

香港非常重视环境卫生的学校教育，将环境卫生信息纳入中小学课程，为学生安排卫生教育讲座，设立改善学校和邻舍环境的网页。举办“领管海滩”计划及其他课外活动。位于香港最繁华的尖沙咀九龙公园内的卫生教育展览及资料中心，由政府于 1997 年建成使用，占地上万平方米，专门用于向市民推广食物安全和环境卫生教育。香港的卫生教育还采取社区教育的形式，如对道路使用者举办电台宣传活动，对新来港定居或工作的人士制作服务指南，对外国籍家庭佣工派发各种语言版的“家居清洁”锦囊。此外，还发动地区参与，资助地区组织及慈善团体自发筹办市民参与活动，透过各区民政事务处，邀请志愿人士成为“清洁香港大使”及成立“地区卫生纠察队”，以监察卫生黑点改善情况。这些宣传教育活动成效非常显著。