

上海市宝山区人大常委会 主办

BAOSHAN RENDA

# 宝山人大



03

总第 123 期 2018/7



区人大常委会致全区各级人大代表倡议书  
区八届人大常委会第 15 次（扩大）会议  
区人大代表评议上半年政府工作  
一个活跃在吴淞口南岸的民主党派女代表



上海宝山人大代表移动履职信端



## 宝山区八届人大常委会行举行第 15 次（扩大）会议



2018年7月26日下午，宝山区八届人大常委会行举行第15次（扩大）会议



区委书记汪泓  
出席大会



区长范少军作《区政府2018年上半年  
工作情况的报告》



区人大常委会主任李萍主持会议



## 市人大宝山代表组评议市政府上半年工作



市人大代表、市人大常委会副主任莫负春发言



市人大代表、区委书记汪泓发言



市人大代表、区长范少军发言



市人大代表、区人大常委会主任李萍发言



2018年7月26日上午，市人大宝山代表组评议市政府上半年工作





2018年5月18日，市人大常委会副主任沙海林来宝山调研



2018年6月7日，市人大常委会副主任肖贵玉到宝山检查  
《大气污染防治法》实施情况



## 区人大常委会致全区各级人大代表倡议书

各位代表：

美丽的宝山是我们共同的美好家园，创建全国文明城区，是提升宝山区面貌和形象的重要机遇，是全区人民争先创优的共同期盼。作为人大代表，我们有义务为创建工作担一份责、出一份力、添一份彩。在此，我们向全区各级人大代表发出倡议：

做文明风尚的传播者。广泛宣传创建的重大意义，弘扬社会主义核心价值观，引导身边的群众知晓创建、参与创建、支持创建。以友爱促和睦、以友好促和美、以友善促和谐，争当崇德向善的宝山人。

做文明言行的实践者。以身作则，增强文明意识，遵守文明守则，践行文明礼仪，说文明话、办文明事、走文明路、开文明车、做文明人。崇美尚德，自觉遵守法律，争当文明友善的宝山人。

做弘扬文明的引领者。深入基层，志愿服务，模范带动，发挥人大代表联系群众的桥梁纽带作用，展示人大代表的风采和良好形象，共同营造和谐文明的社会主义新风尚，争当引领文明的宝山人。

做文明创建的推动者。主动参与，广泛征集群众意见，反映民意，提出建议，督促解决文明创建中的热点难点问题，赢得人民群众支持，共同为文明创建献计出力，争当文明共享的宝山人。

天时人事日相催，万众浇园花更艳！代表们，让我们携起手来，积极响应区委的号召，同参与、恒努力、共奉献，以实际行动为宝山创建全国文明城区贡献智慧、增添力量！

(2018年6月)





## 编委会组成人员

主任：李萍

副主任：秦冰 王丽燕 陈士达  
须华威 蔡永平 邓士萍

执行主任：须华威

编委：(以姓氏笔划为序)

牛长海 华建国 孙红旺  
陈勇 郭有浩 黄忠华  
黄雁芳 龚寄托 傅文荣

主编：陈勇

副主编：孙红旺 龚寄托

责任编辑：贾如意 李国正

轮值编辑：曹健

## 目录

### [ 倡议书 ]

区人大常委会致全区各级人大代表倡议书 / 01

### [ 特稿 ]

区八届人大常委会举行第15次(扩大)会议听取政府上半年工作情况报告 / 04

激情宝山共话“双过半” 活力滨江携手“再发力”

——区八届人大常委会第15次(扩大)会议各代表团评议《政府工作报告》侧记 / 06

市人大宝山代表组评议市政府上半年工作 / 09

上海市宝山区人民代表大会常务委员会关于《上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)(送审稿)》的审议意见 / 10

关于《上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)(送审稿)》初审情况的报告 / 12

### [ 重点关注 ]

区人大常委会集中视察之一：为老服务工作 / 14

区人大常委会集中视察之二：全民健身工作 / 15

袁罡：确保民生保障 构建和谐宝山 / 16

陈筱洁：完善公共卫生服务体系 提升卫生应急处置能力 / 20

### [ 执法检查 ]

问题导向 统筹推进 保障市民体育健身权益 / 24

政府主导 社会参与 构建全民健身工作大格局 / 27

### [ 调查研究 ]

关于本区无违建居村(街镇)创建工作集中调研的意见 / 31

关于区人民法院房地产审判工作情况的调研报告 / 34



## [ 创全工作 ]

李萍：要以更高标准更严要求 推动全国文明城区创建工作 /37

秦冰：要在细节上下功夫 为市民提供高质量服务 /37

王丽燕：齐心协力 推动宝山城市文明跃上新台阶 / 38

须华威：深化服务 积极推进全国文明城区创建工作 /38

蔡永平：高质量高品质 推动公共文化事业发展 /38

## [ 代表天地 ]

一个活跃在吴淞口南岸的民主党派女代表

——记区人大代表、庙行镇未成年人保护办负责人施慧慧 /39

## [ 团组动态 ]

月浦镇人大：发挥代表主体作用 不断提升人大工作水平 /43

杨行镇人大：上下联动 执法检查见成效 /45

罗泾镇人大：发挥代表“三个”作用 积极推进文明城区创建 /47

大场镇人大：加快“建家立站” 为代表履职提供更好的服务保障 /49

## [ 文艺园地 ]

樱花·钢花·浪花 /51

“金罗店”的龙船 /53

## [ 世界览读 ]

菲律宾的环境法典化及启示 /55

## [ 知识窗 ]

我国人民代表大会制度是怎样确立的？

封面：夏之荷





## 区八届人大常委会举行第 15 次（扩大）会议听取政府上半年工作情况报告



2018年7月26日下午，区八届人大常委会在区委党校举行第15次（扩大）会议，听取并评议了区政府上半年工作情况的报告。区领导汪泓、范少军、李萍、丁大恒、张静、秦冰、王丽燕、陈士达、须华威、蔡永平在主席台前排就座。会议由区人大常委会主任李萍主持。

下午1时30分，在常委会组成人员举手通过会议议程后，与会人员听取了范少军区长关于区政府上半年工作情况的报告。范少军区长简要回顾了上半年工

作。报告称，今年以来，在市委、市政府和区委的坚强领导下，全区上下以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持供给侧结构性改革主线，着力推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等各项工作，基本实现了“时间过半、完成任务过半”，在各方共同努力下，上半年全区经济社会保持了健康平稳可持续发展的良好态势，经济运行稳中向好，转型发展质量不断提升，创新开放效

应加快显现，人民生活水平持续提高，为完成全年目标任务打下了扎实的基础。

会后，区人大代表分组对政府上半年工作进行评议。代表们一致认为，报告坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，体现了以人民为中心的发展思想，既对上半年政府工作进行了简要回顾，又对代表、委员和市民关心的六个方面问题作了重点汇报。报告总结成绩全面客观，分析形势科学精准，部署工作务实有力，完全符合宝山当前工作实际和发展要求，站位很高、落点很实。代表们表示，上半年，区政府按照年初人代会确定的目标任务，咬定目标不放松，敢于担当不懈怠，全力以赴推动高质量发展、凝心聚力加强高水平管理、持之以恒创造高品质生活，各项成绩取得来之不易。对于下半年的工作安排，代表们认为，报告提出围绕“一个确保”、把握“四个坚持”、做到“六个聚力”，思路清晰，目标明确，重点突出，措施有力，相信全年的目标任务一定能够实现。

代表们还建议，围绕重点板块转型发展，加强统筹规划，不断提升“四大品牌”重要承载区的内涵和品质；坚持改善营商环境，优化财政资源的配置，着力培育本区的“独角兽”企业；以新的区总体规划为引领，完善城市功能布局，统筹推进城乡一体化发展；以“创全”为契机，巩固生态环境综合治理成果，加强扬尘污染和水环境污染防治工作，强化城市精细化管理；围绕关注民生，进一步加强医疗卫生、文化服务、教育统筹等工作，满足百姓对更高品质、更高水平生活的需求。

出席会议的区领导还有朱礼福、杜松全、沈伟民、苏平、李峻、袁罡、赵懿、高飞、陈筱洁、陈云彬、王益群、黄辉、吕鸣、张晓静、沈天柱、王兆钢、王国新、董学华。全体区人大代表、区政府组成部门负责人、区政协委员、市十五届人大宝山代表组部分代表等列席会议。





# 激情宝山共话“双过半” 活力滨江携手“再发力”

——区八届人大常委会第15次（扩大）会议各代表团评议《政府工作报告》侧记

## （一）

七月宝山，酷暑盛夏，热浪升腾；  
滨江七月，南北报捷，乘势而上。

2018年7月26日，区八届人大常委会第15次（扩大）会议在宝山城乡喜迎“双过半”的热切氛围中隆重召开。会议期间，与会代表紧紧围绕范少军区长所作的《政府2018年上半年工作情况的报告》进行认真评议讨论。

场外盛夏烈日高温，场内热烈热情洋溢。十二个代表团组讨论地，评议讨论坦诚热烈，建言献策激情洋溢。一幅幅热烈动人的情景，一个个倾情履职的场面，无不汇聚成2018年滨江盛夏一道亮丽风景线。

## （二）

滨江潮涌，大地飞歌。

站立改革发展潮头的滨江宝山，在市委、市政府和区委的坚强领导下，认真贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神，东西南北，协力同心；城乡上下，携手共进。年初以来，全区坚持稳中求进工作总基调，坚持供给侧结构性改革主线，着力推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等各项工作，以“时间过半，任务过半”的业绩再续滨江宝山创新发展的佳话。

各代表团对《区政府2018年上半年工作情况的报告》进行了分组评议。对范少军代区长的报告，与会代表普遍给与好评，大家共同认为，《报告》客观总

结了区政府2018年上半年的工作，全面详实、数据准确，对形势分析透彻，对挑战判断准确。《报告》部署下半年工作，坚持紧紧抓牢发展第一要务，坚持稳中求进的总基调，坚持不懈推进供给侧结构性改革，持之以恒推进创新驱动发展、经济转型升级，加快建设“两区一体化升级版”的现代化滨江新城区。代表们对报告中提出的下半年经济社会发展着力把握“四个坚持”以及人大代表、政协委员以及市民关注的六个方面的工作普遍表示认同和赞许。

结构新颖，实事求是。代表们普遍认为：范少军区长的报告给人耳目一新的感觉，特别重点关注了人大代表、政协委员和人民群众关心的六大问题，总结成绩全面客观，分析形势科学精准，部署工作务实有力，站位高，落点实，顺应民意，贴近民心。代表们认为：政府工作报告透明、公开，特别用了很大的篇幅对下半年工作做了规划，以问题为导向，在调研中遇到的问题放到了工作中来解决，实事求是，用数据来说话，能让老百姓一目了然的了解政府的工作。

详略得当，文风务实。代表们说：范区长的政府工作报告语言简练，详略得当，但内容又极为丰富，让我们感觉到宝山的发展历历在目，记忆犹新，特别务实。代表们普遍认为，报告运用大量的数据归纳提升总结上半年工作，用数字量化并关注下半年的重点工作。结合宝山区工作，重点突出，作风扎实。代表们认为：上半年的工作报告讲的都是市民关心的问题，

政府做的事情就是要让老百姓看得到、有感受。

重点突出，令人振奋。代表们普遍认为：报告坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，体现了以人民为中心的发展思想。政府工作报告重点突出，令人振奋。尤其是范区长在向代表、委员们汇报上半年政府工作的时候语速非常轻快，在《报告》的最后依然有爆发力。上半年的工作用数字说话说服力很强，重点突出。下半年工作做了总体构思，重点问题做了部署，分析措施到位。令人振奋，倍受鼓舞。

纵观十二个团组，与会代表感同身受，普遍认为范少军区长的报告立足全局有高度、着眼大局有深度、紧贴民意有温度。

### （三）

流金岁月，激情年代。

回望过往岁月时光，滨江城乡协力同心，携手共进，按照年初区八届人大三次会议确定的目标任务有力有序推进。

对于同心协力一路走来的上半年，与会代表感慨万千，有感而发，畅所欲言。代表们认为，上半年，区政府在市委、市政府和区委的坚强领导下，坚持稳中求进工作总基调，坚持供给侧结构性改革主线，紧紧围绕“两区一体化升级版”发展目标，按照年初人代会确定的目标任务，咬定目标不放松，敢于担当不懈怠，全力以赴推动高质量发展、凝心聚力加强高水平管理、持之以恒创造高品质生活，经济运行稳中向好，转型发展质量不断提升，创新开放效应加快显现，人民生活水平持续提高，基本实现了“时间过半、完成任务过半”，为完成全年目标任务打下了坚实的基础，各项成绩取得来之不易。

激情盛夏，魅力宝山；热浪升腾，活力滨江。

### （四）

踏石留印，抓铁有痕。

2018年，滨江宝山稳中求进，顺利实现“时间过半、任务过半”的目标要求。而围绕如何乘势而上，同心协力“再发力”的共同话题，与会代表畅所欲言，坦陈己见，形成共识，切实按照七届区委六次全会的要求，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，着力提升城市能级和核心竞争力，着力推动高质量发展，创造高品质生活。

那一番激情洋溢的话语里，无不显现出代表们对自己家园的真诚挚爱和真切呵护，那一道道坦诚建言的建议中，尽显与会者加快推进滨江新区的胆识、魄力和智慧。

热词之一：打响“四大品牌”，经济转型升级。

打响品牌，转型升级发展是各团组的重中之重的热点议题。代表们建议，一是要围绕重点板块转型发展，加强统筹规划，按照区域打造产业特色，着重培育符合区域产业发展导向的企业。二是要结合宝山自身优势，对标上海“四大品牌”，着力打造“产业集群”和南大、吴淞工业区等“重点地区”，打造世界级邮轮服务品牌，打响邮轮、樱花、工业遗存、平台经济等消费品牌，不断提升“四大品牌”重要承载区的内涵和品质。三是要坚持改善营商环境，继续优化政府的形象，做好“店小二”，针对企业发展实际，找准找对制约企业发展的主要问题，研究制定切实可行的解决办法，为企业提供全方位的精准化服务。四是要优化财政资源的配置，聚焦宝山的优质产业、特色产业，既要将优质企业引进来、留得住、发展好，也要着力培育本区的“独角兽”企业。五是要做强做大邮轮经济，加强邮轮港周边交通配套和旅游资源开发，拉动宝山旅游业发展。六是要加强产学研对接，搭建平台，研究“环上大”的科技创新、产业转型等问题，切实用好“家门口”资源。

热词之二：发挥区位优势，精细管理城市。



发挥宝山区区位优势，建设共同美好的家园，这是与会代表的共同心声。代表们建议，一是要发挥宝山滨江临海的区位优势，以新的区总体规划为引领，完善城市功能布局，统筹推进城乡一体化发展，规划建设好滨江地区、南大地区、吴淞工业区等重点地区，高起点打造城市创新转型发展的新名片。二是要加强历史风貌、人文资源保护和开发利用，推进老旧小区改造，重视城市地下空间的规划开发利用。三是要巩固生态环境综合治理成果，深入推进“无违建居村”创建等工作，完善长效管理机制和措施。四是要加大环境保护力度，巩固中央环保督察整改成果，完善环境准入机制，从源头上控制污染源进入本区，加强扬尘污染和水环境污染防治工作，进一步改善本区大气、水环境质量。五是要以“创全”为契机，推进美丽街区、美丽家园、美丽乡村建设，提升城市精细化管理水平。加强小区养犬治理。六是要推进生活垃圾分类减量化工作，加快垃圾处置设施建设，加强生活垃圾投放现场管理。

热词之三：优化社会事业，提升城市内涵。

精心装扮宝山，提升城市内涵，打造亮丽的宝山特色城市名片。与会代表心有灵犀，感同身受。代表们建议，一是要加快推进教育统筹工作，进一步优化教育资源配置。二是要加强校企合作，利用企业资源，建设学生校外实践基地。三是要加快提升“上海文化”标识度，挖掘宝山特色文化内涵，加强宝山文化品牌建设，推动宝山文创事业发展。四是要强化精准服务，聚焦百姓对更高品质、更高水平文化服务的需求，丰富文化服务活动。五是要多措并举，努力构建城乡一体化的市民体育健身服务体系。六是要加大医疗卫生体制改革宣传力度，推动“医联体”优质医疗资源下沉，促进医疗资源合理利用。

热词之四：强化社会管理，增强民生保障。

魅力宝山，共同家园；众志成城，共同呵护。围绕社会管理和民生保障，代表们坦诚建言献策，一是要加强城市公共安全管理，各职能部门要进一步加强协调与配合，形成工作合力，充分发挥社会各阶层的力量共同参与治理。夯实公共安全的制度基础，落实安全主体责任。加大监管执法力度，保持对违法行为的高压整治态势。二是要加强对来沪人口的服务管理，排查整治农村宅基地上的房屋违法租赁，着力打击违法群租行为，使来沪人员有序融入宝山社会。三是要加强社区基层治理工作，充实基层组织队伍力量，加强业务指导与培训，提升基层组织服务社区的能力与水平。继续提升“社区通”实际能效，完善社区问题的受理与处理制度，提升工作水平。四是要强化宝山路网规划和建设，打通断头路，完善路网体系，推进解决“东西不通、南北不畅”的路网现状。加强公共停车场的规划与建设，利用信息化手段有效利用现有停车资源，缓解小区停车难问题。五是要优化为老服务工作，加强为老服务设施的建设与管理，扶持和规范社会为老服务组织发展，提升我区为老服务水平。

#### （五）

2018,激情盛夏满是激情,宝山城乡同贺“双过半”;  
2018,活力盛夏尽显活力,滨江南北共商“再发力”。

开拓创新之年共话改革创新大计，改革创新之时同商转型发展大局。与会代表高瞻远瞩，语重心长。万语千言，千言万语，汇聚成宝山转型发展的时代最强音，乘势而上，全力以赴推进下半年各项工作，全面完成区八届人大三次会议提出的各项目标任务，为加快建设“两区一体化升级版”的现代化滨江新城区贡献当代滨江建设者的智慧和才能。

（龚寄托）

## 市人大宝山代表组评议市政府上半年工作

2018年7月26日上午，由宝山选举产生的市人大代表在前日听取应勇市长作的关于市政府上半年工作情况的报告后，开展了分组讨论，就市政府上半年工作进行评议。市人大常委会副主任莫负春，区领导汪泓、范少军、李萍、蔡永平等市人大代表参加活动。区人大常委会副主任王丽燕列席会议。

会上，代表们对市政府上半年工作给予了充分肯定。代表们一致认为，上半年全市经济社会保持了健康平稳可持续发展的良好态势，年初确定的目标任务基本实现“时间过半、任务过半”。应勇市长所作的报告用数字说话、用项目说话、用事实说话，回应问题积极正面、鼓舞人心。

代表们一一发言，就进一步深化“放管服改革”、优化营商环境、实施乡村振兴战略、完善住房体系、开展生活垃圾综合治理等问题发表见解，并提出了有针对性的意见和建议。





# 上海市宝山区人民代表大会常务委员会 关于《上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035）（送审稿）》的 审议意见

（2018年7月27日宝山区第八届人民代表大会  
常务委员会第15次会议通过）

区八届人大常委会第15次会议听取了袁罡副区长代表区人民政府所作的《关于提请审议〈上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035）（送审稿）〉的议案》和区规土局王静局长所作的相关情况说明，并审议了《上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035）（送审稿）》（以下简称《区总体规划送审稿》）。为做好审议工作，会前城建环工委受常委会委托开展了专题调研，对《区总体规划送审稿》进行了初步审议，并向本次会议提交了初审情况报告。在审议中，常委会委员对区人民政府及有关部门四年多来编制区总体规划所做的工作给予肯定。常委会会议对《区总体规划送审稿》提出以下意见：

（一）《区总体规划送审稿》体现了中央、市委系列重要会议精神和建设现代化滨江新城区的总体要求。《区总体规划送审稿》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持“一个尊重、五个统筹”，确定宝山的发展愿景为“魅力滨江、活力宝山”，提出我区的发展定位为“至2035年基本建成上海引领长三角世界级城市群的北部枢纽和沿长江协同创新发展的示范区”。这体现了市委对宝山发展的新要求，体现



了保持城市发展目标的延续性，体现了广大人民群众的意见。

（二）《区总体规划送审稿》的编制过程充分集

聚各方智慧和共识。区总体规划送审稿编制过程始终坚持“开门编规划”，努力用最大公约数凝聚社会共识。编制团队多部门进行协作，多领域专家开展咨询，多方位推进区域协调，多渠道引导公众参与，广泛听取公众、专家学者、人大代表等各方面的意见建议，使规划编制真正成为集思广益、汇聚民智、统一思想的过程。

（三）《区总体规划送审稿》在强化战略引领的同时更加突出可实施性。《区总体规划送审稿》是面向2035年对宝山城市功能、发展目标、土地利用、空间布局及重大功能建设的战略部署和纲领性文件，强调对未来城市建设与发展的战略引领。同时，在“两规融合、多规合一”的基础上，将规定性技术文件转变为与发展目标、市民愿景相对应的发展策略，强化了规划的实施政策和实施机制，使区总体规划成为更加可操作、可执行的空间管控政策，为今后规划实施

奠定了基础。

会议同意城建环保工委提出的初审意见。建议区人民政府在进一步梳理常委会组成人员的意见和建议后，尽快将《区总体规划送审稿》上报上海市人民政府审批。

区总体规划是指导和引领宝山未来长远发展的纲领性文件，也是重要和严肃的法律性文件。全面、严格地实施区总体规划，坚持一张蓝图绘到底，对于宝山实现发展战略目标、促进经济社会可持续发展具有极为重要的意义。区人民政府及相关部门要高度重视规划实施工作，按照区总体规划，加快推进控制性详细规划、专项规划等编制工作，加快完善相关政策配套、技术标准和规范，优化规划管理和实施的体制机制；同时，进一步加强规划的宣传普及和实施监督，提高规划的社会知晓度，保障规划的严肃性和权威性，确保区总体规划的有效实施和规划目标的全面实现。





# 关于《上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035）（送审稿）》初审情况的报告

## ■区人大常委会城建环保工委

2006年市政府批准实施的上一轮区总体规划对引领和推动宝山城乡一体化发展发挥了重要的作用。随着时间的推移，本市的发展环境和发展形势发生了深刻的变化。为适应发展新趋势，应对发展新挑战，迈向发展新目标，2014年起我区启动了新一轮城市总体规划的编制工作。目前，《上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035）（送审稿）》（以下简称《区总体规划送审稿》）已经形成，区人民政府按照《中华人民共和国城乡规划法》和《上海市城乡规划条例》等法律法规的规定，将《区总体规划送审稿》提请区人大常委会审议。为做好审议工作，受区人大常委会委托，两年来城建环保工委持续关注区总体规划的编制，多次会同区规土局组织代表开展专题调研；组织代表参与区总体规划征求意见会；

召开区总体规划专题解读会，听取常委会组成人员、代表的意见建议。城建环保工委已将历次调研活动中收集到的意见建议反馈给区人民政府，区人民政府及相关职能部门对这些意见建议高度重视，进行了逐条梳理、研究、处理，并充分采纳。结合前期调研，城建环保工委对《区总体规划送审稿》进行了初审，现将初审情况报告如下：

### 一、《区总体规划送审稿》全面落实中央、市委系列重要会议精神和建设现代化滨江新城区的总体要求

《区总体规划送审稿》立足宝山经济社会发展实际，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持“一个尊重、五个统筹”，牢牢把握上海市主城区组成部分的定位要求，更加积极主动融入国家和上海发展的大战略，主动对接“一带一路”、长江经济带和长三角一体化发展等国家重大战略，对接上海建设国际经济、金融、贸易、航运、科技创新“五个中心”战略；更加聚焦全面提升城市能级和核心竞争力，主动对接上海“四大品牌”建设，加快推动经济密度提升、城市有机更新、土地高效利用和空间结构优化布局；更加突出以人民为中心的发展思想，关注人们生活方式的转变，关注城市建设、生态环境和管理品质的提升；更加牢牢守住城市发展的底线，强调底线思维，守住人口、土地、环境、安全四条底线。

### 二、《区总体规划送审稿》的编制过程充分集聚各方智慧和共识

区委、区政府对区总体规划编制工作高度重视，成立了由区委书记、区长担任组长的编制工作领导小组，区委多次召开专题会议研究推进区总体规划编制工作。《区总体规划送审稿》编制过程始终坚持“开门编规划”，





努力用最大公约数凝聚社会共识。多部门进行协作，编制团队会同街镇（园区）及相关委办局，共同推进规划的实施评估、核心课题研究、区域发展战略研究、各类专项规划编制等工作；多领域专家开展咨询，建立核心专家、咨询专家组成的专家决策咨询机制，邀请不同领域的专家组成专家咨询团队开展咨询，为规划编制提供技术支撑；多方位推进区域协调，以深化长三角城市群一体化发展为导向，主动与苏州市、太仓市、海门市加强沟通和协调，推动区域协同发展；多渠道引导公众参与，通过上海宝山网站、区规土局网站公示，邀请老领导、市级主管部门领导、学者专家参与研讨论证，开展街镇（园区）、相关部门、社会团体等意见征询，听取人大代表、政协委员意见建议，使《区总体规划送审稿》在全区层面获得广泛的关注，保障了公众的知情权，吸引了公众积极参与建言献策。《区总体规划送审稿》是集思广益的成果，体现了科学决策、民主决策的精神。

### 三、《区总体规划送审稿》在强化战略引领的同时更加突出可实施性

本轮区总体规划编制从目标导向、问题导向和实施导向出发，在创新规划理念与方法的同时，对成果体系及其形式也进行了创新。《区总体规划送审稿》是面向2035年对宝山城市功能、发展目标、土地利用、空间布局及重大功能建设的战略部署和纲领性文件，强调对宝山未来发展的战略引领。同时，在“两规融合、多规合一”的基础上，将规定性技术文件转变为与发展目标、发展愿景相对应的发展策略，强化了规划的实施政策和实施机制，使区总体规划成为更加可操作、可执行的空间管控政策，为今后规划实施奠定了基础。

城建环保工委认为，区总体规划的编制着眼于本区创新转型和可持续发展，遵循城市发展的普遍规律，坚持理念、方法和成果的全面创新，经过反复的修改、论证和完善，送审稿内容体现了“两规融合、多规合一”的规划思路；体现了“发展趋势与宝山实际相结合，国家战略与公众意愿相融合”的要求；体现了“立足区域，面向全局”的视野；体现了“底线约束、弹性适应”的发展模式；体现了大数据在规划中的应用。建议本次常委会会议审议后由区人民政府上报上海市人民政府审批。

区总体规划是指导和引领宝山未来长远发展的纲领性文件，也是一部重要和严肃的法律性文件。全面、严格地实施区总体规划，坚持一张蓝图绘到底，对于宝山实现发展战略目标、促进经济社会可持续发展具有极为重要的意义。



## 区人大常委会集中视察之一：为老服务工作



2018年5月30日下午，区人大常委会开展“为老服务”工作情况集中视察活动。区人大常委会主任李萍、副主任秦冰，常委会部分组成人员和市、区人大代表等40余人参加视察。副区长袁罡陪同视察。

代表们先后视察了张庙养老院、顾村社区“慧享福”长者照护之家、吴淞街道社区综合为老服务中心等设施，听取了关于我区“为老服务”工作情况的介绍，并与区、镇的相关工作负责同志沟通交流。代表们对近几年来我区“为老服务”工作取得的成果表示了肯定，认为区政府积极应对老龄化社会问题，不断加大“为老服务”工作资金投入，健全服务保障体系，提升为老服务工作质量，加强对养老机构的规范化管理，相关工作取得了很好的成效。同时围绕如何进一步推进我区“为老服务”工作的发展，切实解决工作中遇到的难点问题提出了意见和建议。

据了解，截止2017年底，全区共有养老机构54家，

养老床位12415张。其中，公办机构29家，公办床位数6813张，民办机构25家，民办床位数5602张。享受居家养老服务对象12563人；发展社区老年人助餐服务点20个，月供餐54529客；实施“老伙伴”计划，组织1720名低龄老年人志愿者为8600名高龄老人提供家庭互助服务；共有长者照护之家5家、社区综合为老服务中心5家、老年人日间照料服务中心34家、睦邻互助点29个、标准化老年活动室568个。2018年还计划新增养老床位250张，新建7个老年人日间照料中心，改造4家郊区农村薄弱养老机构，改建100张失智老人照护床位，新增3家社区综合为老服务中心。

区政府办、区民政局、区老龄办、顾村镇、张庙街道、吴淞街道等单位有关负责人陪同视察。



## 区人大常委会集中视察之二：全民健身工作

2018年5月30日下午，区人大常委会开展全民健身工作年中集中视察活动。区人大常委会副主任王丽燕、须华威、蔡永平，常委会部分组成人员和市、区人大代表等40余人参加视察。副区长陈云彬陪同视察。

代表们实地察看了大场体育中心、泗塘篮球公园球场、大黄村体育主题园，听取了区体育局关于本区《上海市市民体育健身条例》贯彻实施和全民健身工作等情况的汇报。活动中，代表们对近年来我区全民健身工作表示肯定，认为全民健身事关广大市民身体健康，是重要的民生问题，体育健身已经成为众多市民不可或缺的日常生活方式，区政府及有关部门认真宣传贯彻体育事业发展法律法规，严格落实政府责任，有效促进了本区全民健身活动的开展，依法保障了市民参加体育健身活动的合法权益。代表们表示将围绕做好全民健身工作和体育事业发展进一步提出意见建

议。

据了解，截止2017年底，全区共建有10个区级及社区级体育中心，6个百姓健身房，8个百姓游泳池，39处76片社区公共运动场，610个健身苑点，42条百姓健身步道（总长度23767米）。“十三五”以来全区新增体育设施30.8万平方米。目前全区体育场地设施总面积达395.5万平方米，人均体育场地面积达1.95平方米。根据《宝山区公共体育设施专项规划（2015-2040）》，我区将以公共体育场馆设施建设为重点，对区域内的社区、学校、公园等体育设施进行统筹规划，积极推动“一环一核三中心”布局。目前，一环，即“城市绿道”已建设100公里；一核，即宝山体育中心已于2017年完成更新维修；三中心，即杨行、罗店、顾村三个区级体育中心处于前期筹备阶段。

区政府办、区体育局、大场镇、张庙街道、杨行镇等单位有关负责人陪同视察





按：7月27日，区八届人大常委会第15次会议上，专题听取了副区长袁罡关于本区民生保障工作情况的汇报。现摘要如下：

## 袁罡：确保民生保障 构建和谐宝山



### 一、养老工作方面

#### （一）工作现状及趋势

截止2017年底，宝山区户籍老年人共32.15万，占全区户籍人口33.15%。截止2018年6月底，全区共有养老机构54家，养老床位12430张，占户籍老年人口的3.8%。

根据现有趋势分析，预计至2020年末，宝山区户籍老年人共38万，全区将有养老机构58家，养老床位14514张，占户籍老年人口的3.82%，将超额完成市政府关于养老床位总量占户籍老年人口3.5%的目标。目前，全区老年人日间照料服务中心34家（已

实现街镇全覆盖），长者照护之家5家（目前覆盖率42%），社区综合为老服务中心5家（街镇覆盖率42%），助餐点27个（已实现街镇全覆盖），睦邻点29个（目前正在按十三五规划有序推进中），标准化老年活动室569个（基本实现居村全覆盖）。到“十三五”期末，在按需稳步扩大社区养老服务设施布点的基础上，长者照护之家、社区综合为老服务中心将实现街镇全覆盖。

#### （二）主要特色

坚持问题导向、需求导向、效果导向，针对严峻的深度老龄化形势，积极打造“五心养老”服务品牌，不断推进老龄工作精细化高品质发展。

一是优化养老服务供给，打造“放心养老”。各级政府投资3.29亿元建设养老机构，其中除按政策配套给予区级床位建设补贴外，区财政还出资7000万元对部分经济相对薄弱街镇的养老机构建设项目给予专项补贴，加快设施布局优化，补齐“南北不均衡，分布不合理”的工作短板。

二是探索“互联网+养老”新模式，打造“暖心养老”。全区各街镇都已实施“银龄居家宝”项目，至今累积提供4417人次的紧急救援服务。今年“银龄居家宝”项目将继续优化升级，7月1日开始在张庙、友谊、庙行、高境等4个街镇试行“银龄e生活”服

务套餐，为70周岁以上宝山户籍老年人提供“紧急呼叫”和52项生活代叫服务，下一步拟列入2019年区政府实事项目在全区推广。

三是营造宜居养老环境，打造“舒心养老”。因地制宜开展老年宜居社区建设，增加为老服务设施布点，使老年人可就近获取社区养老服务。今年，我区已在友谊路街道、吴淞街道、张庙街道、顾村镇、淞南镇等街镇培育首批社区“养老顾问”，提供养老服务资源介绍、老年人福利政策指导等服务项目，让老年人更方便、更有针对性地享受养老服务，计划在2019年实现全覆盖。

四是大力发展老年人文体娱，打造“开心养老”。整合区内资源，加强老年教育、体育、文化设施和团队建设。构建了包括区级老年大学、街镇老年学校在内的四级老年教育网络，全区参与老年教育人数超过6.6万，占户籍老人总数的21%。

五是合力严守“安全”底线，打造“安心养老”。为确保区内养老设施总体安全，各职能部门持续对养老服务场所开展消防安全、食品安全等专项检查。近两年，宝山区投入了4500万元对全区养老机构喷淋设施、电气线路等进行安全改造。

### （三）下一步工作重点

结合“五心养老”服务品牌深化及提升，进一步健全以“居家为基础、社区为依托、机构为补充”的养老服务格局，初步建成多样化、多层次的养老服务体系。

一是加大养老设施建设力度。从长远角度看，为充分满足不断增长的养老服务需求，我区养老机构床位和社区养老服务设施的供给总量还需要进一步提升。在机构养老方面，重点是根据养老服务设施布局专项规划，结合街镇养老设施资源布局和需求情况，大力推进养老机构建设工作。在居家养老方面，鼓励支持街镇新建老年人日间照料服务中心、综合为老服务中心等设施，进一步扩大服务覆盖面。

二是优化提升养老服务能级。到2020年末，将对全区所有的养老机构和养老护理员进行星级评定，并对表现突出的予以表彰，借此全面提升养老服务队伍专业能力，进一步提高老年人对养老服务的满意度。

三是深化探索推进“互联网+养老”工作，在“银龄居家宝”服务项目的基础上，2019年起在全区推广实施“银龄e生活”服务套餐，鼓励各街镇结合区域实际拓展智能化养老服务项目。进一步扩大养老机构与区级医院远程医疗合作的试点单位范围，深化推进医养结合，使更多的居家老人和机构入住老人足不出户便能享受到养老、医疗服务。

四是完善惠老助老工作机制。切实贯彻我区百岁老人关爱、高龄老人赠饮牛奶、实物帮困、“银发无忧”意外保险等惠老制度。在全市统一部署下，深化统筹“医疗、养老、护理”服务资源，稳妥做好养老服务与长护险衔接工作。充分发挥社区志愿者、慈善组织、社会组织力量，加强对社区公益助老项目的扶持力度，为老年人提供形式和内容更加丰富、更有针对性的公益服务。

## 二、社会救助工作方面

### （一）工作现状及趋势

截止至2018年6月底，宝山区共有城乡低保家庭5561户，城乡低保覆盖对象9541人，上半年累计开展社会救助34.53万人次，救助资金达1.64亿元。今年以来，市救助政策做了部分调整：

一是低保政策范围进一步扩大。自2018年1月1日起，本市城乡低保家庭中与本市户籍居民在本市共同生活的非本市户籍家庭成员（配偶、子女）也可纳入低保政策范围。此项政策实施后，新增符合上述条件的低保对象约250人，1-6月低保金发放金额比去年同期增加3.51%。

二是最低生活保障标准进一步提高。自2018年4月1日起，本市城乡最低生活保障标准由每人每月970元提高至每人每月1070元。其中，为切实保障低



保家庭中未成年人的基本生活，将低保家庭中16周岁（含16周岁）以下未成年人的救助标准在同期低保标准基础上提高30%，即每人每月1400元。此项政策实施后，4-6月共发放低保金2513万元，比今年1-3月的低保金发放总额增加20.3%。这一政策有效提高了困难群众的基本生活保障水平，特别是对未成年人的救助力度进一步加大。

三是医疗救助水平进一步提升。一方面是提高医疗救助标准。自2018年7月起，低保家庭住院自负医疗费可按90%比例给予救助（比原先提高10%），最高救助限额由原来每人每年8万元，提高到每人每年13万元；门急诊自负医疗费用按60%比例给予救助（比原先提高10%），救助限额由每人每年600元提高到每人每年2500元。另一方面是扩大医疗救助范围。自2018年7月起，凡经上海市经济状况核对认定，符合低收入、因病支出型贫困的农村困难家庭，其住院自负医疗费用可按80%-50%比例给予医疗救助，救助限额为每人每年13万元。

### （二）主要特色

我区社会救助工作每年落实救助工作专项经费总量在全市处于领先水平，2016年以来累计救助167.44万人次，支出救助资金共计6.7亿元。2018年已累计救助流浪乞讨人员109人。另一方面，我区的社会力量也积极参与到社会救助工作，全区正式成立从事帮困互助的民非组织共7家。今年以来，累计开展帮扶1075人次，发放帮扶金306万元。

### （三）下一步工作重点

随着市级救助政策的不断调整完善，我区也将持续推进工作落实，使困难群体得到切实有效的帮助。

一是提升救助帮扶实效。根据市级相关政策，在区级层面大力推进困境儿童保障工作，在区福利院设立临时监护照料场所，并做好困境儿童基本生活费发放和各类救助帮扶工作。区救助站完成等级达标建设，

进一步优化接待室、居住室、观察室、活动室、餐厅等设施条件。区妇联、民政等部门将联合在区救助站设立宝山区反家庭暴力庇护救助中心，为受到家庭暴力侵害后无处安身妇女、儿童等对象，提供临时庇护与救助。

二是加强救助业务监管。委托专业机构定期对街镇、园区救助工作开展第三方检查，并建立实地督办机制，对基层救助工作中的问题，按照“即知即改、堵住漏洞、严格监管、强化机制”的原则，强化指导和督查，全区救助工作机制将更加规范，救助工作队将更加专业，使困难对象能够得到更加及时、精准的救助帮扶。

## 三、就业工作方面

### （一）工作现状及趋势

宝山的就业工作经过前几年大居人口导入、大型企业转型调整的考验，总体上处于稳中向好的状态。截至6月底，各项指标均提前超额完成任务。城镇登记失业人数23399人，控制在26500人以内；帮扶引领创业人数370人（其中青年大学生222人），完成年度目标600人的61.7%；帮助491名长期失业青年实现就业，完成年度目标760人的64.6%；安置“就业困难人员”1689人，“零就业家庭”14户，按时安置率达100%。

关于就业工作下一步的趋势和风险，此前市区两级就业管理部门做过研判，大体上处于平稳可控状态。比如，对于国内外大环境来说，受中美贸易战影响，宝山的制造业出口企业和依赖进口原材料及零配件的企业可能会出现订单减少、生产成本上升、用工需求下降，但直接涉及到的就业人数并不多，涉及到我市就业的人数约在10万人左右。对美出口下降不大可能引发面上大规模裁员。另一方面，近年来，宝山的服务业在经济增长中的比重不断提高，经济增长拉动就业的能力显著提升，就业直接受到的冲击有限。同

时，我国采取的对应反制措施，对相关行业企业将起到一定的保护作用，相关企业将有机会扩大市场，找到新的增长点，从而进一步扩大岗位需求。对于区域内部来说，就业结构性矛盾依然存在，特别是罗店、顾村大居导入人口多，就业容量小，就业形势的后续发展还需要进一步研判。

## （二）工作特色

一是创业带动就业成效更加明显。圆满完成第二轮创业城区创建各项验收任务，创建期间帮扶创组织存活率 85%，平均一家企业带动六人就业，考核评估结果为优秀。

二是就业帮扶更为精准。聚焦就业困难人员、节后求职人员等群体，组织开展就业援助月、春风行动等各类招聘会 111 场，提供岗位 5.5 万个。聚焦大居就业群体，举办“家门口”专场招聘，有针对性挖掘罗店大居附近技能要求低的合适岗位 800 余个，满足大居就近就业需求，吸引了近千人前来应聘，现场达成意向录用比例达 20%。

三是职业技能培训针对性更强。结合我区重点产业梳理开发区级培训补贴项目，提升和培养适应我区产业发展及市场需要的高素质劳动者队伍，共开展职业技能培训 11.6 万人。

四是公益性劳动组织顺利转制。全区 159 家劳动组织，10269 名从业人员全部如期顺利转制，无一例上访。

五是和谐劳动关系建设更加深入。调解处理案件 1746 件，仲裁机构办结劳动人事争议案件 1332 件，劳动人事争议案件按期办结率为 100%。共监察用人单位 618 家，维护了 8537 名劳动者的合法权益，涉及金额 3642.37 万元。

## （三）下一步工作重点

一是聚焦青年就业，创新帮扶举措。

落实“驿站管家”服务，为园区内小微企业提供一口式、精准化联络服务。推进青年就业见习计划，整合全区企事业单位见习岗位资源，鼓励毕业学年学生参加见习。

二是聚焦大居就业，优化公共服务。在顾村、罗店大居设立就业服务分中心，夯实就业服务的组织、人员、资金保障，在大居定期举办招聘会。

三是关注农民培训，提升农民就业技能。加强本区农民技能培训，健全农民就业服务机制，切实做到“农民底数清、企业岗位全、对接目标明”，推动农民实现更加充分和高质量的就业，促进农村劳动力转移和农民收入持续增长。努力实现对 60 岁以下未就业且有就业意愿的本区户籍农民培训后，就业率达到 90% 以上。

四是坚持维护稳定，着力促进劳动关系和谐。加强和谐劳动关系建设，有序推进劳动关系智能监测预警系统建设。加强劳动人事争议预防调处和劳动保障监察，着力规范企业的用工行为，促进劳动力市场的规范有序运行。





按：6月20日，宝山区八届人大常委会第13次会议上，专题听取了副区长陈筱洁关于宝山公共卫生体系建设情况的报告。现摘要如下：

## 陈筱洁：完善公共卫生服务体系 提升卫生应急处置能力

### 一、公共卫生服务体系得到进一步健全

第一轮公共卫生体系建设三年行动计划（2003-2005）实施以来，通过开展100多个公共卫生能力提升项目，投入近13亿元公共卫生经费，夯实了我区公共卫生组织网底，提升了公共卫生综合监测与预警能力，丰富了公共卫生服务体系内涵。

一方面，公共卫生服务水平更上新台阶。日益完善的公共卫生服务体系基本满足了区域疾病预防控制和突发公共卫生事件应急处置的需求，我区有效应对人感染H7N9禽流感、甲型H1N1流感、上海首例本地登革热等疫情，甲乙类传染病发病率持续控制在历史低位，近年来一直显著低于全市平均水平；圆满完成上海世博会、亚信峰会、G20峰会、第九届世界健康促进大会等重大活动的公共卫生保障任务；成功创建国家卫生区、慢性病综合防控示范区、中医药特色社区卫生服务示范区、国家级妇幼优质服务示范区、卫生应急示范区、国家健康促进区、艾滋病综合防治示范区等。

另一方面，主要公共卫生指标不断优化。医药卫生体制改革的持续推进和全民健康策略的有效落实，



显著改善了全区居民的健康水平和健康指标。我区居民期望寿命近30多年来呈增高趋势，2017年末达到83.62岁，其中男性81.48岁，女性85.95岁；全区婴儿死亡率为2.38%，5岁以下儿童死亡率为3.12%，常住人口孕产妇死亡率为0，居民主要健康指标均达到世界发达国家和地区水平。

### 二、公共卫生组织管理得到进一步加强

我区公共卫生管理始终坚持“预防为主、平战结

合”的原则，在区政府统一领导下，建立健全由政府主导、多部门合作、专业机构支持、全社会参与的公共卫生管理工作机制与体制。

(一) 形成了政府主导的公共卫生管理格局。

一是强化政府的领导决策机制。成立区级层面的领导小组和工作小组，明确了各部门的责任分工，同时，将公共卫生体系建设纳入区域国民经济和社会发展的总体规划，保障建设经费的投入及人员的配置。二是建立区公共卫生议事协商机制。建立公共卫生联席会议制度，各相关部门强化大公共卫生意识，实现部门间联防联控，通力合作的格局。三是落实考核和问责机制。区政府将公共卫生工作纳入各街镇、工业园区以及相关委办局的年度考核管理，确保公共卫生各项工作责任落到实处。

(二) 完善了覆盖全区的公共卫生防治网络。

一是“医防融合”的疾病综合防治服务体系得到巩固。辖区“预防保健机构-医疗机构-社区卫生服务中心”三位一体的公共卫生体系主体架构不断完善，形成了由17家社区卫生服务中心、8家二三级综合性医院、12家公共卫生专业站所组成的，涵盖重大疾病防控、妇幼保健、精神卫生等六大功能的三级公共卫生服务网络。二是各类公共卫生机构建设不断完善。各社区卫生服务中心设有预防科、综合性医院设有三病门诊和公共卫生科，卫生计生监督所设立了9个卫生监督分所，急救中心设立了12个急救分站，有效建立了专业公共卫生机构、综合性医院和基层社区卫生服务机构分工协作的工作机制和“预防-干预-诊治”衔接有序的疾病防治体系。三是公共卫生学科与人才建设力度进一步加大。培养了一批公共卫生学科带头人和技术骨干，构建了合理的人才梯队，为公共卫生体系建设持续发展提供了强有力的保障。

(三) 巩固了公共卫生的社区服务平台基础。

一是完善社区卫生服务体系建设。根据社区卫生服务功能设定，综合考虑安宁疗护、儿科能力建设、健康小屋，计划免疫标准化建设等新项目的实际开展情况，进一步完善宝山区社区卫生服务中心基本公共卫生服务网络布局以及服务流程再造。二是拓展社区卫生服务平台功能。结合国家基本公共卫生项目，对标上海市公共卫生分级分类管理，不断丰富社区公共卫生服务内涵，满足群众日益增长的需求。三是强化社区公共卫生项目绩效考核。制定完善了《宝山区社区卫生服务中心重点工作考核办法》，每季度对社区卫生服务中心公共卫生工作开展情况进行全面督导和评估，考核结果与公共卫生经费拨付挂钩。

### 三、公共卫生工作任务得到进一步落实

近年来，我区在公共卫生工作的推进中，注重项目的过程管理、实际效果以及结果应用，较好地完成了各项公共卫生任务。

(一) 传染病防控工作。合理有效处置传染病疫情。开展传染病疫情监测与预警预测，快速有效处置传染病疫情。2017年本区无甲类传染病，乙类传染病发病率为100.02/10万，比2016年下降28%，处于历史低位。自2007年来，未发生重大传染病流行和暴发。有序开展预防接种工作。2017年，各类疫苗接种剂次达68万剂次，免疫规划疫苗接种率均大于99.9%。外来流动儿童调查接种率从2007年的84.67%上升至2017年的99.4%。2013年起开展60岁以上老年人免费接种肺炎疫苗项目，累计接种98815剂次。

(二) 慢性病管理工作。不断加强疾病规范化全程化管理。完善重点人群健康管理手段和管理策略，全程管理的慢病管理水平不断提升。高血压、糖尿病规范化管理率分别达到89.13%、90.79%。着力推进重点疾病防治工作。2006年起我区先后



开展糖尿病、大肠癌、脑卒中、心血管疾病等高危人群筛查工作，建立相应的临床诊治中心或定点医院，构建“医防融合”的预防救治服务体系。截止目前，累计筛查糖尿病高危人群 55910 人次，大肠癌高危人群 146448 人次，脑卒中高危人群 69390 人次。

(三) 妇幼保健工作。强化孕产妇精细管理。夯实社区孕产妇系统保健“网底”建设，加强早孕孕情排摸和监测工作，完善孕产妇的全程管理。目前本市户籍孕产妇早孕建册率和系统管理率分别为 95.28%、93.88%，外地户籍孕产妇管理水平也较十二五末有了显著提升。综合开展出生缺陷预防工作。推进婚前保健和婚前医学检查，落实国家免费孕前优生健康检查项目任务。落实唐氏综合征产前筛查、新生儿遗传代谢性疾病和听力筛查，全覆盖开展新生儿先天性心脏病筛查。

(四) 精神卫生工作。开展常见精神障碍防治。综合性医院开设精神科门诊或心理咨询门诊，社区卫生服务中心提供心理咨询服务，区精卫中心负责对各级各类医疗卫生机构开展知识与技能培训。开展居民心理健康促进。将心理援助纳入各级政府突发事件应急处理预案，定期开展培训和演练。

(五) 健康城区建设。健康教育广泛覆盖。积极拓展新媒体、新平台，2014 年、2016 年相继开通“宝山健康教育”和“健康宝山”微信公众号。实施了“社区通+家庭医生”微信平台，推送健康信息 6300 余条。健康创建持续推进。广泛开展健康学校、健康企业、健康居委、健康家庭、健康机关、健康主题公园等创建活动，数量逐年上升，内涵不断拓展。截止 2017 年底，宝山区累计建有健康自我管理小组 2928 个，先后有 4.69 万余名社区居民参与学习和活动。

(六) 信息化建设。顺利完成区人口健康信息网基础设施、区健康档案管理平台、医院电子病历升级、社区综改信息系统升级等项目建设。在全市范围内率

先启动并完成全区 17 家社区卫生服务中心 EHR 评审和 4 家综合性医院 EMR 评审。落实“健康云”建设任务，启动“健康小屋”建设项目。完善分级诊疗“1+1+1”签约管理系统建设，实现了市区两级专家门诊预约转诊应用和家庭医生移动签约、移动慢性病随访、移动产后随访等应用。

主任、各位副主任、各位委员，我区公共卫生体系建设虽在各方面均取得了一定的成绩，但仍存在一些问题制约了工作的有效开展，如公共卫生人员紧缺与群众日益增长的公共卫生服务需求之间的矛盾；新技术、新手段应用的相对滞后与疾病管理提质增效需求之间的矛盾；疾病自我管理、自我预防的新要求与居民健康素养有待提高之间的矛盾等，这些不足和差距也会鞭策、警醒着我们砥砺前行、不懈努力。

#### 四、公共卫生工作依然任重道远

下阶段，我区将继续以“健康上海 2030”为引领，以问题为中心，以需求为导向，综合施策，积极推进公共卫生工作各项任务，切实提高全区居民的健康水平。

(一) 进一步完善公共卫生服务体系。提高区应急处置、流行病学调查和实验室能力，加强与市级部门实验室资源的协作和联动，融入全市实验室检测网络。依托现有医疗机构资源，建立健全政府主导、专业机构业务指导的眼病、口腔疾病专业防治体系。启动建设宝山区妇幼保健院，建设高风险孕产妇区级转会诊中心。

(二) 进一步提升卫生应急处置能力。建成区卫生应急决策与指挥系统，开展突发公共卫生事件应急联动机制和能力建设，完善公共卫生应急处置装备及相关预案和技术方案，形成有效应对和管理公共卫生危机的能力。完善“120”网络布点，建设心肺复苏培训认证中心，提升公共安全保障能力和日常急救服务水平。

(三) 进一步加强疾病防控管理。预防控制重大疾病和公共卫生危害因素, 加强对新发传染病的技术储备和防控。充分利用信息技术, 进一步拓展公共卫生信息化应用, 实现对高血压、糖尿病、脑卒中等重点疾病的自动识别、筛选推送、有序分诊, 支持社区卫生服务中心、综合性医疗机构和公共卫生专业机构协同落实“三位一体”的全程健康管理。

(四) 进一步深化健康城市建设。巩固国家卫生城区创建成果, 促进常态化、长效化管理。以科学健身、控制烟害、食品安全、正确就医、清洁环境、市民中医养生等六大行动计划为主要内容, 倡导全民健康生活方式, 建成一批高质量的健康场所示范点。

(五) 进一步加强卫生计生监督执法。建立“行政重点监管、行业加强自律、单位普遍自觉、社会有效监督、工作整体联动、信息技术支撑”六位一体的综合监督体系。建立医疗服务监管中心, 完善卫生计生监督规范、标准框架, 推动公共卫生领域分类监管。

(六) 进一步加强公共卫生信息化支撑能力建设。建成联通全区各级各类医疗卫生机构和市级平台的区域健康信息网。建成疾病监测、评估、干预为一体的公共卫生业务应用信息系统, 公共卫生机构90%以上业务实现数字化, 基本建立并实现公共卫生专业信息共享和协同应用。





按：3月至6月，在市人大常委会领导的带领下，教科文卫工委对我区贯彻实施《上海市市民健身条例》（以下简称《条例》）情况进行了执法检查。6月20日，区八届人大常委会第13次会议听取审议了市人大常委会副主任蔡永平关于贯彻实施《条例》的执法检查报告，及副区长陈筱洁关于区政府贯彻实施《条例》的报告。现摘要如下：

## 问题导向 统筹推进 保障市民体育健身权益



### 一、执法检查基本情况

常委会成立了执法检查组，王丽燕副主任任组长，成员由部分常委会组成人员、教科文卫工委委员及部分市、区人大代表组成。4月中旬，执法检查组召开启动会，听取了区体育局、区教育局、区发改委等5个部门相关情况汇报，具体部署了执法检查工作。4月至5月，先后赴部分街镇、社区和学校实地检查。召开了街镇、学校、体育事业管理中心、体育协会、

企业和基层单位代表座谈会，听取对加强《条例》贯彻实施工作的意见和建议。将执法检查与常委会年中集中视察相结合，开展了全民健身工作集中视察。本次执法检查呈现四个特点：

一是坚持问题导向，明确检查重点。市人大常委会高度重视此项市区联动工作，根据本区实际，结合人大代表和市民关注的热点问题，确定了5个方面执法检查重点。

二是坚持上下联动，形成整体合力。区人大常委会积极参与市人大上下联动，同时邀请各镇人大参与区镇联动，点面结合，整体推进，实现执法检查全覆盖。

三是方式多样创新，拓展调研面。执法检查组在听取专题汇报、实地检查、座谈交流的基础上，积极创新工作方式，将执法检查与“大调研”活动紧密结合，边检查边调研，听取不同群体的意见和建议，以全面了解存在的问题与困难、难点与短板。

四是充分发挥人大代表主体作用。60余人次市、区人大代表参与实地检查、座谈和集中视察，充分发挥了代表主体作用，切实做到深入基层、深入实际、深入群众，为执法检查组把握社情民意、了解基层实际提供了重要帮助。

## 二、本区贯彻实施《条例》的总体情况和成效

执法检查组认为，在区委的坚强领导下，区政府及有关职能部门依法落实政府职责，积极贯彻《条例》，多措并举，努力构建城乡一体化的市民体育健身服务体系，全区贯彻实施《条例》总体情况良好。

(一) 设施建管有力，基本满足健身需求。落实《条例》第三章有关规定，大力推进市民身边的体育设施建设。编制《宝山区公共体育设施专项规划（2015-2040）》，积极推动“一环一核三中心”布局，为市民健身提供有力保障。截至2017年底，全区共建有10个区级及社区级体育中心，6个百姓健身房，8个百姓游泳池，39处76片社区公共运动场，610个健身苑点，42条百姓健身步道。建立公共体育设施巡查维护制度，落实了公共体育设施更新补贴制度，管理维护制度实现常态化。落实《条例》第21条规定，不断加强学校体育设施开放管理。2017年，全区公办中小学中共有112所学校具备开放条件，其中100所学校做到定时、定点向社会开放，学校体育场地开放率达89%。

(二) 创新活动方式，吸引市民参与健身。落实

《条例》第11条规定，坚持政府、市场、社会“三轮驱动”，形成层次丰富的赛事体系、品种丰富的健身项目，2017年全区共举办上海樱花节女子10公里路跑、美丽乡村徒步赛等各类赛事活动500余场，参与人次近30万。落实《条例》第9条规定，全民健身进机关、进社区、进军营、进园区（企业）活动持续开展，鼓励和支持各级各类机关、企事业单位和社会团体定期举办各类健身活动。

(三) 加强科学指导，优化健身服务保障。落实《条例》第四章有关规定，2016-2017年通过购买服务的形式，开设健身技能培训、健身知识讲座582场。建立了体育健身信息服务平台，加大科学健身宣传普及力度。建立区级体质监测中心和社区体质监测站，形成《宝山区社区市民体质监测站（队）建设管理办法》，2017年共开展体质监测16次2400人。推进体医结合工作，使体质监测工作与慢性病预防得到了有机结合。全区共有社会体育指导员4313人，充分发挥了在社区、团队中的指导作用。

## 三、存在的主要问题

执法检查组认为，近年来本区公共体育服务体系逐步完善、市民健身运动广泛开展，市民体育健身工作有了长足发展，但在贯彻实施《条例》工作中还存在一些问题和不足，具体表现为：

(一) 场地设施供给与市民健身需求之间尚有一定差距。2017年我区体育场地人均面积为1.95平方米，要完成“十三五”末人均2.2平方米的任务目标压力较大。体育设施分布不均衡，月浦镇和顾村、罗店大居地区体育设施缺口较大。部分新建住宅区未能按标准及时配套建设体育健身设施；部分老旧住宅区因历史原因未建设体育健身设施。部分体育健身设施陈旧老化，甚至“超龄服役”，存在较大安全隐患。场地设施信息化管理水平有待提升。

(二) 体育场地设施向社会开放情况还不尽如人



意。公共体育设施，特别是学校体育设施向社会开放，还有较大提升空间。一是受安全责任、学校管理、资金成本等因素影响，部分学校开放的主动性和积极性不高，开放情况不均衡。二是虽然具备条件的公办学校体育场地开放率达到89%，但是开放时间较短、开放范围较窄，市民获得感不强。三是教育、体育行政管理部门及各街镇分工协作的运行机制还不够完善。

(三) 科学健身指导服务的作用发挥还存在短板。尽管体育主管部门在体育健身指导服务上下了功夫，选派社会体育指导员进行定人、定点服务，以提高科学健身指导覆盖面，但社会体育指导员仅占常住人口的2.15%左右，占比偏少、年龄偏大，信息化指导服务手段较为欠缺，专业指导的针对性、及时性与市民需求间有一定差距。

(四) 全民健身工作大格局有待完善。各类社会力量参与市民健身赛事、活动的积极性需要进一步激发，政府有关部门对市民健身社会化服务的扶持力度仍需加强。政府、社会、市场共同参与的市民健身工作格局尚待巩固，亟需形成一套完善的机制。

#### 四、对进一步完善实施《条例》的意见建议

按照“健康宝山”和《条例》规定的目标要求，针对本次检查发现的问题，执法检查组提出以下意见建议。

(一) 进一步推进公共体育设施的建设和管理。一是有效落实公共体育设施规划。按照《宝山区公共体育设施专项规划(2015-2040)》，加快杨行、罗店、顾村三个区级体育中心建设，充分利用好公园、绿地等资源，确保“十三五”人均体育场地面积2.2平方米的任务目标如期完成。二是落实《条例》19条规定，坚持政府主导、部门协调、加强监管，新建住宅区要按标准同步配套市民健身相关设施；结合当前产业转型升级发展、“无违村居”创建和“美丽乡村”“美丽家园”“美丽街区”建设，因地制宜改造、建设市民身边的体育

设施。三是完善体育设施开放管理制度，明确管理主体，抓好组织落实，加大公共体育设施管理维护力度。四是鼓励社会力量参与体育设施建管，推动资源整合，努力挖掘体育设施潜力空间。五是创新体育设施信息化管理服务，总结推广“共享社区公共运动场”等经验做法，为市民提供高效便捷的健身服务。

(二) 进一步完善学校体育场馆开放管理机制。区政府要对学校体育场馆开放问题做专题研究，完善财政保障、开放管理等机制。一是统筹安排相关财政资金，加大学校体育场馆开放的财政经费投入。二是完善责任保险政策，为向市民开放体育健身设施的学校办理有关责任保险，解决学校开放体育场地的后顾之忧。三是积极推动各级各类学校体育设施向社会开放，不断提升学校体育设施开放率，延长开放时间，拓展开放项目，为社区居民运动健身提供便利。四是教育、体育等职能部门及各街镇密切配合，创新管理模式，形成合力，推进学校体育设施开放工作。

(三) 进一步强化体育健身指导服务。一是进一步加强社会体育指导员队伍建设，健全培养、评价、激励机制，优化队伍结构，充实队伍力量，提升其专业化水平和指导服务质量。二是继续深入实施社区体育服务配送，发挥市场作用，不断丰富配送项目和内容，扩大社区体育服务配送的覆盖面，拓展体育公共服务的受益人群和受益范围。三是完善体育健身信息服务平台，加强信息化指导，更好地为市民提供健身指导。

(四) 进一步激励引导各类主体参与。调动社会、市场的积极性，加快构建政府、社会、市场多方共同参与的市民健身工作新格局。一是完善政府购买服务政策，调动专业组织等社会力量参与市民健身活动的积极性。二是加大对体育协会、社区体育健身俱乐部等的扶持和指导力度，鼓励企业、社会组织提供专业化、多样化的全民健身服务。

## 政府主导 社会参与 构建全民健身工作大格局

### 一、《条例》贯彻落实情况

(一) 服务民生，持续推进公共体育设施建设。积极贯彻落实《上海市市民健身条例》和《上海市全民健身实施计划》，积极倡导“体育生活化”理念，大力推进市民身边的体育设施建设。一是编制并实施公共体育设施建设中长期规划。编制了《宝山区公共体育设施专项规划(2015-2040)》，以公共体育场馆设施建设为重点，对区域内的社区、学校、公园等体育设施进行统筹规划，积极推动“一环一核三中心”布局。目前，一环，即“城市绿道”已建设100公里；一核，即宝山体育中心已于2017年完成更新维修，三中心，即杨行、罗店、顾村三个区级体育中心进入概念方案设计阶段。二是多方联手综合利用落实体育设施用地。贴近市民健身实际需求，结合“美丽乡村”建设和“五违四必”整治、中小河道治理等工作，因地制宜在整治区域、公园绿地、河道沿岸、社区空间建设了一批市民群众看得见、用得上的健身场地和健身设施，为全民健身深入开展提供了有力保障。三是积极引入社会资本，



推动资源整合。把握宝山深度转型，在工业老厂房内植入体育设施和体育项目，如杨行镇大黄村体育主题园、智慧湾桥空间球场等，社会经营性体育场地投入成为我区体育设施建设的有益补充。截止2017年底，全区共建有10个区级及社区级体育中心，39处76片社区公共运动场。“十三五”以来全区新增体育设施30.8万平方米。目前全区体育场地设施总面积达395.5万平方米，人均体育场地面积达1.95平方米。

(二) 坚持公益，落实公共体育设施开放主体责任。我们始终坚持把全民健身作为人民群众日益增长的美好生活需要的重要组成部分，大力推动全民健身与全民健康、全面小康深度融合。一是坚持公益为民。

二是坚持公益为民。



积极落实公共体育场馆普惠性公益开放机制，公共体育场馆开放率达到 100%，学校体育设施开放率 89%。引导部分市场化运行的体育场馆，结合群体赛事活动等，采取低偿服务等方式向社区公益性开放。切实发挥体育场馆设施作为全民健身主阵地作用，承担起“保基本”职责任务。二是坚持服务便民。积极协调各街镇落实对社区公共体育设施管理措施，提升服务水平，全区百姓健身步道、健身苑点、社区公共运动场及百姓健身房等社区健身设施，已成为市民身边最为便捷的健身场所，深受市民群众的欢迎。

(三) 创新方式，积极举办各类体育赛事活动。我们秉持“全民健身全民办”，积极扶持体育机构、社会组织举办群众性体育赛事活动，通过政策“松绑”释放活力、资金扶持激发魅力，形成了一批时尚、亲民的健身赛事品牌。一是形成主题鲜明、层次丰富的

赛事体系，以举办宝山区群众体育大会为主线，串联上海城市业余联赛等市级赛事、篮球和路跑等区级品牌赛事以及各具特色的街镇社区级赛事，构建适合市民参与的健身交流与展示平台。二是形成政府推动、多元融合的办赛模式，连续举办上海樱花节女子 10 公里路跑、美丽乡村徒步赛、上海市家庭马拉松等品牌赛事，引导广大市民积极参与体育健身活动中来。三是形成覆盖面广、品种丰富的健身服务项目，深入推进全民健身进机关、进社区、进学校、进军营、进园区（企业），鼓励和支持各级各类机关、企事业单位和社会团体定期举办各类全民健身活动。2017 年全区共举办各类赛事活动 500 余场，参与人次近 30 万，掀起全民健身热潮，营造了全区上下联动、共建共享“幸福宝山、乐享体育”的浓郁氛围。

(四) 打造特色，宝山“篮球城”建设不断推进。



我们注重全民健身与体育强区建设的联动推进，编制《宝山篮球城建设三年行动计划》。一是引入品牌赛事，增强篮球运动感染力，成功举办了“海峡杯”篮球邀请赛、超级企鹅篮球名人赛、2016上海国际篮球文化高峰论坛，引进2017NCAA常规赛等赛事活动，逐步提升宝山篮球城知名度和影响力。二是注重内涵提升，大力扶持职业篮球运动，支持上海宝山大华女篮俱乐部建设，举办“上海大华女篮杯”-“动博士”亲子运动冒险岛等活动，落地保障中国女子篮球联赛上海宝山大华女篮主场赛事，上海宝山大华女篮获得2017-18赛季季军。三是打造“草根”篮球系列赛事，相继举办街球风暴市民篮球擂台赛、五星体育广播篮球挑战赛、宝山区市民体育大联赛篮球赛、宝山区行业系统篮球赛等区级赛事，极大地激发了不同年龄、不同职业市民参与篮球运动的热情。

(五) 优化服务，不断加强科学健身指导。切实承担起推动《条例》贯彻实施的工作职责，坚持将全民健身纳入基本公共服务体系，加强科学健身理念传播、科学健身技能指导服务。一是创新载体，加大科学健身宣传普及力度。通过微信、社区通、政府网站等新媒体以及发放健身指导手册等手段，传播“运动无时不在，运动无处不在”的体育生活化理念。在社区公共运动场、健身苑点、小区健身步道周边，创设近千块正确使用健身器材的宣传告示栏(牌)，传播科学健身理念。二是提升服务，积极发挥社会体育指导员作用。每年定期开展二、三级社会体育指导员业务培训班，培养全民健身骨干。区内现共有社会体育指导员4313人，充分发挥他们在社区、在团队中的领头羊作用。三是夯实基础，不断丰富体育技能配送产品。制定了《宝山区社区体育服务配送工作方案》，形成市、区二级体育服务配送网络。面对不同人群，定期开展体育技能培训活动，让更多的市民学会和掌握一至二项健身技能。同时，采用购买服务的形式，邀请专家教授到社区、机关开设健康讲座，普及科学

健身知识，引导市民科学健身，2016-2017年共开设健身技能培训、健身知识讲座582场。四是注重实效，扎实推进市民体质监测干预。建立了宝山区级体质监测中心和社区体质监测站，形成《宝山区社区市民体质监测站(队)建设管理办法》，为市民提供更加便利的体质测试服务。同时通过体医结合，开展了高血压慢性病步行干预效果跟踪研究工作，使体质监测工作与慢性病预防得到了有机结合，推进市民体质监测工作由单纯“监测”向“服务”“指导”转变。

(六) 规范引导，推动体育社会组织发展壮大。不断加强对体育社会组织的规范管理和引导，积极推进体育社会组织去行政化、实体化、规范化建设。一是成立体育类社会组织联合党支部，通过规范组织生活加强对体育社会组织内党员的思想引导。二是注重加强对各类体育协会年检、换届等指导监管，开展区体育总会及各社会组织规范化评估，鼓励、督促各协会积极参评，以评促建、规范运作。目前全区5A级社团1个、4A级社团1个、3A级社团11个，另有国家级青少年体育俱乐部13家、市级青少年体育俱乐部9家。三是加强协调联动，通过举办各协会、俱乐部之间的交流沙龙，通过邀请专家授课、组织互动讨论等多种形式，为体育类社会组织搭建开放的交流平台，提供优质的培训资源，促进社会组织健康发展。

## 二、存在的问题

在看到工作进展的同时，我们也清醒认识到，面对市民日益增长的体育健身需要，我们的全民健身工作还存在一些发展不平衡不充分问题。主要表现在：一是人均体育场地面积的短板需要进一步补齐。2017年宝山区体育场地人均面积为1.95平方米，距离“十三五”末我区人均2.2平方米的任务目标，存在较大的缺口。二是公共体育设施建设专项补贴资金需进一步落实。2017年起，市体育局不再以专项补贴的方式直接给予各区体育局在设施新建及更新方面的资金扶持，改为由区体育部门向区财政申请，资金在市





财政一般性转移支付中(文化体育项目)列支,这对区、街镇在体育设施建设及更新计划均有较大影响。三是科学健身指导服务需要进一步加强。主要是市民的健身专项化水平和科学健身素养不高,健身知识和理念、运动技能与方法、运动伤害防护及运动干预等知识和技能普遍还比较欠缺,市民科学健身水平有待提升。

### 三、下一步工作计划

我们将以本次《上海市市民体育健身条例》执法检查为新起点,围绕建设健康宝山的目标,坚持问题导向、需求导向和效果导向,继续完善全民健身公共服务体系,努力增强宝山市民运动健身的获得感和幸福感。

一是构建全民健身工作大格局。继续强化体育与教育、文化、旅游、卫生等部门的融合发展,构建“政府主导、部门协同、全社会共同参与”的全民健身工作大格局,调动社会和市场的积极性。不断加大全民健身财政经费投入,扎实推进体育基本公共服务均等化和标准化;同时,大力培育体育类企业、社会组织等体育健身多元供给主体,完善政府购买服务政策,吸引社会力量参与全民健身赛事和活动,鼓励企业、

社会组织提供多层次、多样化的全民健身服务,不断满足市民的体育健身需求。

二是完善市民身边的体育设施。以《上海市体育设施管理办法》为契机,继续深化15分钟社区体育生活圈建设。优化重大体育设施功能布局,有序推进杨行、罗店大居两个区级体育中心建设;结合“美丽乡村”建设和“五违四必”

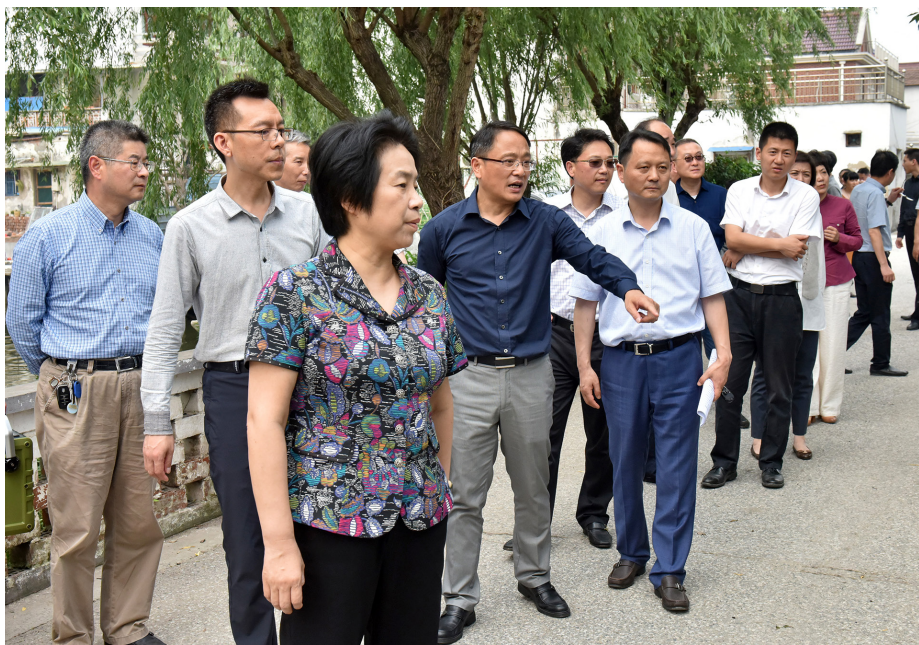
整治、中小河道治理工作,以基层社区为重点,建设一批小型多样、便民利民的群众体育设施。

三是丰富市民身边的赛事活动。坚持政府、社会、市场“三轮驱动”,支持企业办赛,鼓励社会参与,继续办好宝山区群众体育大会,大力培育宝山品牌赛事,提高办赛水平,扩大参与人群数量。推动区域内青少年、职工等各类人群体育全面发展。积极做好体育社会组织改革工作,发挥体育总会、各单项协会等体育社会组织在组织开展全民健身赛事活动中的作用。

四是加强市民身边的健身指导。围绕建设“健康宝山”的目标,进一步探索推广慢性病运动干预、体质测试与健康体检相结合等“体医结合”工作模式,实现国民体质监测点与社区卫生服务中心等公共服务设施共建共享,通过开展体质监测,开具运动处方,将健身强体与疾病防治结合起来。进一步完善激励考核机制,更好发挥社会体育指导员在传授健身技能方面的重要作用。继续实施社区体育服务配送,把优质的健身指导服务送到更多市民身边。

按：区人大常委会把本区无违建居村（街镇）创建工作作为重点监督工作，通过调研、实地察看、听取政府相关部门和有关街镇汇报，形成调研相关意见，经主任会议审议，提交区政府办理。现摘要如下：

## 关于本区无违建居村（街镇）创建工作集中调研的意见



建设和实施乡村振兴战略相结合，创建工作取得了成绩。主要表现为：

一是创建工作推进有序有力。年初，区政府成立了区无违建居村（街镇）创建工作领导小组及其办公室，召开了“无违建居村（街镇）”创建工作动员部署会，全面落实各有关委办局、街镇、园区职责分工和工作任务。区政府分管领导及职能部门多次深入居、村、企业实地调查了解，组织召开有关专题座谈会。区无违建居

村（街镇）创建工作领导小组办公室加强工作协调和指导，明确推进创建工作的时间节点和工作要求，各相关委办局按照职责分工注重协同配合，各街镇、园区认真组织开展创建工作。目前，无违建创建工作整体推进有序有力。

今年以来，区人大常委会以专题调研的方式，对我区无违建居村（街镇）创建工作进行了重点监督，先后通过代表实地调研和明查暗访的方式进行了监督。5月28日，区人大常委会组织市、区、镇三级人大代表，由李萍主任带队，对本区无违建居村（街镇）创建工作情况进行了集中调研，赴张庙街道、罗泾镇实地调研、察看了创建工作情况，听取了区城管执法局、有关街镇的工作汇报，并进行了座谈讨论。

调研中，代表们认为，区政府及有关部门认真组织实施《宝山区关于开展无违建居村（街镇）创建工作的实施方案》，与城市管理精细化工作、“三个美丽”

二是创建工作成效逐步显现。区政府在推进无违建居村（街镇）创建工作能注重与城市管理精细化工作有机结合，注重依法治理、条块结合、综合施策、联勤联动，围绕着营造氛围、削减存量、遏制新增、拆后管理等工作重点，开展创建成效已逐步显现，尤其是罗泾镇、张庙街道等街镇。截止目前，全区共拆





除违法建筑 221.2 万平方米，全区 639 个创建单元（其中 451 个居委、104 个村委、84 个单元）中，已有 479 个通过了区级验收（其中 377 个居委、51 个村委、51 个单元），完成创建率为 74.96%。

三是创建工作机制日益完善。创建工作推进协调指导、督查督导、考核验收等工作机制日趋完善。目前创建已形成区无违建居村（街镇）创建工作领导小组、领导小组办公室、各有关委办局、各街镇、园区组成的四级推进体系。领导小组办公室年初制定下发了《创建实施方案》《申报验收办法》《创建台账资明细》《创建考核实施细则》。并通过《创建工作周报》《创建工作半月报》《创建工作月报》《创建工作阶段专报》等及时通报各单位创建情况。同时每月召开无违创建工作例会通报情况、协调难题、现场督查，推进工作。区政府将创建工作列入对部门、街镇的年度考核。

调研中，市、区、镇三级人大代表也围绕着加快推进无违建创建提出了许多意见和建议，归纳为以下四个方面：

#### 一、建议进一步加大宣传发动工作力度，努力营造无违建创建工作氛围

有代表认为，今年“无违建居村”创建工作与去年“五违四必”大整治相比，在宣传工作力度和创建

工作氛围方面与去年“五违四必”相比不够强烈和浓厚。各街镇的宣传发动、创建氛围不均衡、冷热不一，工作推进度大小不一。为此建议：

一是全区继续加大宣传发动力度，增强创建氛围。要延续去年的大力推进强度，持续整治违法建筑，让违法搭建者亲身体会到违法搭建的代价，让老百姓切身感受到政府整治工作的力度和决心。要利用宝山二台一报、网络、手机（公众微信号等）等广泛宣传，扩大声势和氛围。

二是各街镇要加大重视力度。特别是街镇主要领导应切实发挥基层组织作用，注意克服在部分干部中存在的畏难情绪，组织干部、党员带头拆违，带动群众拆违。

三是要典型引路。宣传做得好的典型，推广好的经验。大力宣传表彰先进典型，曝光问题，总结、宣传、推广好的经验、做法，引导和促进创建工作平衡推进。

#### 二、建议进一步加强创建工作合力形成，努力凝聚条块力量

有代表认为，创建工作涉及部门和单位多，从去年的“五违整治”到今年的“无违创建”，拆违的侧重点有所改变，今年更多的涉及居民、村民的违法搭建，需要做更加细致耐心的工作，碰到的实际问题复杂，更需要多部门形成合力协同推进。为此建议：

一是条块应密切结合。区政府职能部门要跨前一步，主动作为。区城管执法、安监、公安、消防、市场监管、民政、维稳信访等相关部门要加强工作协同，结合无违建居村（街镇）创建，深入第一线做好工作协同、执法保障，同时重点开展“群租”、“无证经营”、“消防隐患整治”等专项整治，打好组合拳。同时研究居村民生活困难救济、维稳、信访等工作，加强对街镇、“居村”的工作指导，主动为基层解决实际问题。

二是夯实“块”的属地责任。各街镇（园区）是

创建工作的责任主体，要勇于担当，主动负责，化解矛盾。主动争取“条”上的支持和指导，及时反映需要协同解决的问题，积极探索创新基层工作的有效的方式方法，抓住大调研契机，密切联系群众，主动宣传群众。

### 三、建议进一步加大与“三美”建设结合，努力实施我区乡村振兴战略

有代表认为，创建工作要与城市转型发展、城市管理、环境治理等结合，当前我区正在落实、推进城市管理精细化工作，创建工作要抓住这个有利契机，相互推进。特别是要以创建为契机，有效改善我区乡村面貌，切实推进我区乡村振兴战略。为此建议：

一是创建工作要与“美丽街区”、“美丽家园”、“美丽乡村”建设无缝衔接。集合各方政策、组织领导、协调指导、机构人员、资金筹措等优势，整合资源和力量，相互融合，相互促进。

二是要与乡村振兴战略结合起来。建议区发改委、区农委、区规划等部门，按照乡村振兴战略产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，加快政策对接。创建工作要与乡村振兴规划衔接，各镇（园区）要因地制宜，突出重点，发挥优势，同步推进创建工作和乡村振兴工作。

三是规划引领，壮大农村集体经济。建议区规划、区建交委、区农委等部门，全面落实新一轮区域总体规划，要加快推进重要道路沿线风貌导则研究和郊野地区相关规划编制。特别是要加快编制落实乡村振兴规划，注重我区农村集体经济组织的发展，引导整治后地块的建设发展，壮大农村集体经济。

### 四、建议进一步落实无违建创建常态管理，努力建立健全长效机制

有代表认为，无违建居村（街镇）创建工作推进的同时，必须抓紧认真研究如何巩固整

治的成果，应对长效管理方面还面临着挑战和困难。为此建议：

一是落实创建后常态化管理制度。要结合实际研究、完善创建后常态化管理制度，落实职责任务，加强联勤联动，加强值守巡查，及时发现、及时处置新的违法搭建。

二是加大对农村基础设施和环境合理的投入。建议区发改委、财政等部门研究创建成功后对农村地区的奖励、补贴措施，加大创建后农村基础设施和环境的投入，特别是对形态上纯农业村的财政扶持政策，用于农村宅沟整治、排污纳管、村宅道路、村民活动场所等基础设施和环境建设。

三是加强小区和村宅治安和人口管控。建议公安、综治等部门，加强对农村地区人防、技防建设，加强房屋租赁管理，及时发现、及时处置有关问题。区公安分局要研究解决农村地区外来人口集聚问题的有效人口管控措施。

以上意见、建议，请区政府和有关部门研究处理，并在三个月内向区人大常委会提交整改落实情况的书面报告。

区人大常委会将继续跟踪关注无违建居村（街镇）创建工作情况。





按：5月至7月，在市人大常委会领导的带领下，法制（内司）委开展了调研，全面了解区法院的房地产审判工作情况，听取意见和建议。7月27日，区八届人大常委会第15次会议，专题听取了市人大常委会关于区人民法院房地产审判工作情况的调研报告。现摘要如下：

## 关于区人民法院房地产审判工作情况的调研报告

### 一、区法院房地产审判工作的总体情况

调研中感到，区人民法院高度重视房地产审判工作，始终坚持“公平、公正、高效”的审判原则，坚持“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的工作目标，认真履行房地产审判职能，努力化解涉房地产类社会矛盾纠纷，为维护人民群众的合法权益，促进全区经济发展和社会和谐稳定，提供了有力司法保障，取得了良好的法律效果和社会效果。2017年，区法院共审理房地产纠纷案件3319件，审结3298件；2018年1至6月，审理1487件，审结1488件，案件数量在全市法院一直居于较前位置。区法院房地产审判工作主要有以下几个方面特点。

#### （一）发挥审判职能，服务发展大局

一是注重服务全区工作大局。区法院以解决纠纷、化解矛盾为己任，切实增强大局观念，确保房地产审判始终服务宝山中心工作。针对各种利益诉求增多，特别是一些敏感、重大突发性事件和群体性纠纷等突出问题，坚持事前介入，积极参与疏导协调，充分发挥审判职能，及时化解矛盾纠纷，有力地维护了社会稳定。二是着力保障经济持续发展。综合运用多元方法，协同政府职能部门，做好案件审理预案和当事人的释法疏导工作，合力化解一批事关我区经济社会发展大局的房地产类矛盾纠纷。如东方国贸批发城、北上海商业广场、长江国际商贸中心商铺业主群体性诉讼案件等，均得到妥善处理。三是积极服务社会治理。区法院立足审判工作，延伸司法服务功能，积极服务

社会综合治理，维护和保障社会和谐稳定。如在区生态环境综合整治工作中，专门出台《关于司法服务保障区生态环境综合整治工作的若干意见》，积极参与疏导协调，兼顾当事人的合法权益和社会发展的公共利益两者平衡，有力保障了重点工作的顺利开展。

#### （二）深化司法改革，提升审判质效

区法院坚持从提高房地产纠纷案件的审判质效出发，利用深化司法改革的契机，积极探索司法实践，着力健全审判制度，不断强化科学管理，确保房地产纠纷案件的办案质效。一是落实司法责任制。根据司法改革的要求，进一步健全和完善房地产审判运行管理机制，一方面全面落实主审法官、合议庭为核心的审判团队工作模式，另一方面强化内部监督机制建设，严把“事实关、证据关、程序关、法律观、廉洁执法关”，加大房地产纠纷案件质量管理纠错力度。二是加强信息化管理。运用审判信息系统和大数据平台，对房地产审判实行案件动态跟踪，一方面对超审限、收结存等特殊情况进行预警，另一方面对一定时期内的案件审判情况进行研究分析，辅助指导下一个阶段的审判工作。三是加强司法队伍建设。以铁的纪律打造过硬队伍，对司法审判中出现的腐败情况坚持“零容忍”的态度，确保司法廉洁。注重司法能力建设，加大教育培训力度，完善人才培育机制。区法院房地产审判队伍荣获2017年度上海法院系统集体一等功，多名同志获得市高院、区级表彰奖励，并有多篇论文获得各级奖项，十余篇调研论文在各类期刊杂志上发表，

干警队伍建设取得丰硕成果。

### （三）坚持司法为民，确保社会效果

一是诉讼调解力度不断加大。充分利用诉调对接中心平台，坚持“调解优先，调判结合”工作原则，对符合条件的案件先由诉调对接中心组织诉前调解，在调解中完成部分案件的送达、审价评估等庭前准备工作。同时强化房地产纠纷案件的诉中调解，通过对当事人进行法治宣传和教育引导工作，促使双方平等协商，互相谅解，自愿达成调解协议。既降低司法成本和减轻审判压力，也有利于案件的后续执行以及社会秩序的有序稳定。2017年以来，房地产纠纷案件调解撤诉率为39.03%，诉调对接中心通过诉前调解办结房地产纠纷案件1085件。二是司法为民制度有效落实。在全市率先试行“要素问询表”制度，指引当事人及时准确固定诉辩意见、案件事实及争议焦点，有效减少当事人因不熟悉法律程序而无法准确阐述诉讼意见或未及时固定、递交



证据的情况，提升了审判的效率。大力推进繁简分流机制，对于并无太大争议焦点的案件尽量采用简易程序，大大缩短了诉讼周期和降低了诉讼成本。三是法治宣传工作形式多样。坚持送法进基层、进单位，多次深入基层开展法律咨询和法治宣传，通过电视、报纸、广播等媒体进行以案说法，尤其善于运用新媒体的形式，在宝山法院微信公众号上推送的《购买二手房你不能忽略的十大问题》等系列普法文章，深受相关单位和市民群众的欢迎。同时，重视对房地产审判实践中发现问题的分析研究，并以司法建议的形式向相关单位提出，2017年以来共发出房地产方面的司法

建议4份，取得良好的社会效果。

## 二、存在的主要问题

调研中感到，2017年以来，区法院房地产审判工作在原有的基础上不断创新实践，制度进一步完善，工作进一步规范，有了新的提高，取得了较好的成绩。但也存在一些问题和不足。

（一）积极应对房地产审判工作压力的措施有待增强。近年来，房地产纠纷案件数量有较大幅度增长，而目前负责房地产审判的仅有10余名法官，2017年人均办案数达210余件，法官工作压力和风险较大。同时，由于房地产涉及的经济利益较大，有的当事人更加关注个人利益的保护，对房地产审判工作存在着

不理解、不支持，法院面临的维稳工作压力较大。因此，在如何加强审判管理精细化，提高办案质效，充实司法辅助力量等方面，还需认真思考研究。

（二）对新类型和疑难复杂案件的处理能力有待提高。近年来，群体

纠纷、疑难复杂、新类型房地产纠纷案件不断增多，甚至还出现“套路贷”等虚假诉讼、恶意诉讼的新情况，给审判人员带来了新的考验和挑战。有的审判人员对于新类型案件的研究不够，对一些法律关系复杂、审理难度大的案件释法析理工作不细，以现有审判经验和固有知识不能满足新的审判工作需要。

（三）多途径、多元化调解机制有待完善。法院受理案件激增，一定程度上体现了群众谋求解决矛盾纠纷的途径缺乏，群众难以找到除诉讼、信访之外的合法渠道，行政调解、人民调解、社会各方协调未能完全发挥化解矛盾的功能。另一方面，有的政府部门



和单位对发生在本部门或地区的房地产纠纷，有“一推了之、司法兜底”的想法，缺乏主动协调、定纷止争的意识，多方联动的“大调解”机制还需进一步健全。

### 三、对房地产审判工作的建议

区法院要充分发挥审判职能作用，在法律和国家政策规定的框架内，运用原则性与灵活性相统一的方法，妥善做好房地产纠纷案件的审判工作。

(一) 进一步强化审判管理，提高审判质效。一是持续深化司法改革。以深化司法责任制改革工作为抓手，不断规范审判权力运行，强化内部监督机制建设，健全错案责任追究机制。持续推进司法规范化建设，强化程序和实体公正并重意识，严格遵守审限规定，提高司法效率，减少当事人讼累。完善“繁简分流”和速裁工作机制，依法扩大简易程序适用范围，节约司法资源，提高办案效率。二是健全和完善审判流程管理制度。对案件流转全过程进行跟踪和动态监督，强化审判流程的精细化管理，确保每个办案环节之间分工合理，流转顺畅，通过对案件进行全方位、全过程的动态管理，进一步提升审判质效，促进司法公开。三是提高调解撤诉率和服判息诉率。坚持“调解优先，调判结合”的原则，对有条件的案件要尽量适用调解、协调等方式来处理。在司法审判过程中要做好释法析理工作，利用办案各个环节宣讲法律，及时解疑释惑，使当事人能够明了诉讼行为的法律后果；提高裁判文书质量，做到逻辑严密，析理透彻，真正做到案结事了人和。

同时，要高度重视判决执行问题，强化审执兼顾和执行监督，提高执行工作效率，切实维护当事人的胜诉权益。

(二) 进一步加强队伍建设，提升办案能力。一是加强对房地产审判工作重要性的认识。要充分认识房地产审判工作的重要性，更加自觉地把房地产审判工作置于宝山的工作大局之中，聚焦宝山重要经济工作、重大工程项目、重要民生保障和社会关注难点热点问题，依法妥善处理宝山在创新驱动、转型发展、产业结构调整过程中引发的各类案件，更加公正高效地做好房地产审判工作。二是加强审判工作的研究创

新。注重总结房地产审判实践中的经验，结合上海及宝山区域实际情况及新类型个案特点，认真分析研判新形势下审判工作的新情况新问题，加强调查研究，不断探索创新。同时重视案件质量评查，注重同类案件的裁判统一，增强法院裁判公信力。三是加强司法队伍建设。要加大教育培训力度，落实法官培训计划，更新法官的知识结构，增强房地产相关法律理论素养，提高法律事实认定、法律适用、依法行使自由裁量等方面的能力。进一步提高法官研究应对新类型案件的能力、做群众工作的能力、综合调研能力、舆情应对能力和发挥司法职能服务经济社会发展建设的能力。要充实司法辅助队伍力量，充分发挥其审判助手作用，努力化解人案矛盾。

(三) 进一步加大调解力度，强化社会效果。一是优化司法审判环境。区法院要主动争取各级党委、政府对司法审判工作的支持，加强与政府相关职能部门的沟通联系，借助行政部门、社团组织及社会各方面的力量，尽可能使矛盾纠纷通过调解、协调等手段化解在诉讼之前。要进一步健全与相关职能部门、单位的联席会议、联合调解等制度，实现诉讼调解、司法审判与其他纠纷解决形式的有机衔接，努力实现以人为本，最大限度地方便群众解决纠纷。二是健全多元纠纷化解机制。各政府职能部门要主动跨前一步，勇于承担责任，秉持“执政为民”的工作理念，形成合力共同解决涉房地产疑难矛盾纠纷。积极推进构建多部门联动的“大调解”和执行联动机制，借助行政调解、人民调解力量，多种途径、多种方式化解纠纷，维护稳定。三是加大法治宣传力度。要结合我区“七五”普法规划要求，通过开展“法律七进”、以案释法和典型案例警示教育等活动，充分发挥各种媒体舆论的正面导向作用，广泛开展法治宣传教育，增强公民尊法、学法、守法、用法的自觉性，营造全社会重视、支持房地产审判工作的良好氛围。要认真研究总结司法审判实践，通过司法建议等方式，就案件审理及执行过程中发现的问题，与相关部门和单位加强交流联系，并督促整改落实。

## 李萍：以更高标准更严要求 推动全国文明城区创建工作



2018年6月15日，市人大常委会主任李萍带队调研检查高境镇创建全国文明城区工作。市人大常委会副主任陈士达，高境镇党委、人大、政府相关部门负责同志参加。

李萍一行实地检查了万达金街、移动万达营业厅、

共和八村、高境社区卫生服务中心、高跃菜场、高境文化中心等迎评点位的环境卫生、设施设备、消防安全、食品安全情况，针对创建工作中存在的薄弱环节给予现场指导。

在听取高境镇党委、政府相关情况汇报后，李萍对高境镇创建全国文明城区工作给予肯定，对奋战在一线的同志表示慰问和感谢。她希望，一是加强责任分工，镇班子成员要分块包干，按照责任分工，抓好落实推进文明城区创建工作。二是加大投入，在规定的期限内，使得城区面貌得到明显改善。三是集中精兵强将，进一步强化宣传氛围和整改力度，将各项工作落到实处，全力以赴推进文明城区创建工作。

陈士达强调，高标准对标测评细则，点面结合，尤其要关注区交汇等点位整治，确保每一个环节都经得起检查。

## 秦冰：在细节上下功夫 为市民提供高质量服务

2018年6月19日，市人大常委会副主任秦冰赴宝山烈士陵园、上海解放纪念馆调研检查“创全”工作。区民政局、烈士陵园和纪念馆负责同志陪同。

秦冰实地察看烈士陵园和纪念馆“创全”工作情况，详细了解核心价值观宣传展示、学雷锋志愿服务站建设、文明标识悬挂、基本服务项目健全等有关工作推进情况。秦冰对烈士陵园和纪念馆在“创全”推进中所做的工作予以肯定，并就下一步需要完善的工作给予指导。她强调，要高标准对标“创全”工作，在细节上下功夫，确保为市民提供高质量的服务。





## 王丽燕：齐心协力 推动宝山城市文明跃上新台阶

2018年7月30日，区人大常委会副主任，区总工会党组书记、主席王丽燕来到户外职工爱心接力站友谊路街道站点和浦发银行宝山支行营业部站点，调研站点建设和运作情况，并慰问前来站点休息的环卫工人。

王丽燕强调，环卫工人为宝山美好家园建设作出了积极贡献，全区上下要发扬齐心协力、顽强拼搏的精神和作风，全力以赴做好“创全”各项工作，以最大的努力争取最好的结果，推动宝山城市文明跃上新台阶。



## 须华威：深化服务 积极推进全国文明城区创建工作



2018年6月12日，区人大常委会副主任须华威赴区房地产交易中心调研检查“创全”工作，中心负责人陪同调研。

须华威实地察看中心“创全”工作有关情况，详细了解有关工作推进情况。须华威对中心在“创全”工作推进中所做的工作给予肯定，他希望区房地产交易中心进一步深化服务，积极推进全国文明城区创建。

## 蔡永平：高质量高品质 推动公共文化事业发展

2018年7月17日，区人大常委会副主任蔡永平带领常委会教科文卫工委、办公室有关人员赴区文广影视局开展公共文化建设工作情况调研。

蔡永平一行听取了区文广影视局关于我区公共文化建设情况的汇报，并结合“十三五”中期评估、创建全国文明城区，就开展公共文化建设工作情况专题调研与区文广影视局负责同志进行了沟通。

蔡永平强调，近年来我区公共文化建设成效显著，多级互通设施体系不断完善，文化品牌影响力不断扩大，市民文化艺术素养不断提升，常态化运行服务保障不断增强。他希望，区文广影视局等部门坚持以人



民为中心的工作导向，按照“创全”工作要求，进一步提升公共文化服务建设水平，不断推动公共文化事业高质量高品质发展。

## 一个活跃在吴淞口南岸的民主党派女代表 ——记区人大代表、庙行镇未成年人保护办负责人施慧慧



### (一)

她曾是地区小学讲坛数学教学骨干，感恩家乡，教书育人，勤奋耕耘。

她也是地区未成年人保护领域的忠诚卫士，热忱忠贞，尽心尽职，呵护有加。

作为连续两届的区人大代表，老马识途，倾情履职，为民执言，尽展一个民主党派代表别样风采。

她就是区人大代表、民进区委委员、庙行镇未成年人保护办公室负责人施慧慧。

### (二)

滔滔吴淞口，浓浓滨江情。

施慧慧是喝着吴淞口的水长大的地道的宝山人。依江傍水的一方水土滋养一方人，对滨江临海的宝山，对吴淞口南岸的那片热土，施慧慧打心底挚爱，铭感于心。

1968年，施慧慧出生于淞南一户普通农家，当年在东海船厂负责消防的父亲是家庭收入来源的主体；母亲作为澳门首任同知印光任的后人，她铭记“以德为人、以理服人”的祖训，知书达理，温柔贤惠。早年她就读于宝山卫校，当年响应国家号召回乡务农，虽说之后小家庭的日子过得相对清苦一点，但深受那个年代思想熏陶的知识女性无怨无悔，任劳任怨地操

持着这个日子有点紧巴巴的家。父母勤劳朴实的优良品德潜移默化地在施慧慧幼小的心灵间留下道道岁月的印记，并转化为助推健康成长的巨大动力。

地处吴淞口南岸的淞南，是一片浸润着先烈热血和无上荣光的热土，徐克强烈士的事迹着实感动着一代又一代人。施慧慧清楚地记得，她就读的季家桥小学，正是当年地下党创办的具有革命传统的学校，那些年，年少的她除了在文化知识上



大有收获外，更是让她零距离直接触感受优良的革命传统教育，感染之深，感受之切，至今也难以忘怀。

施慧慧知恩图报，她立志当一名人民教师，教书育人，回馈家乡。1984，她夙愿以偿，成功地成为上海第二师范学校复校后的首届学子。让周遭的人啧啧称赞的是，施慧慧的性格中，不仅文化知识上好学，而且思想政治上好强，除了学业优良以外，升旗手的那段经历使她至今引以为豪。从小学到师范的这些年，施慧慧始终是学校出色称职的升旗手，可以说，她的整个学子生涯是伴随着迎风飘扬的五星红旗和国歌声相交织的主旋律中成长起来的。

寒窗苦读的四年师范生涯很快划上了句号。1988年，告别母校的施慧慧开启了回馈故里、教书育人的新旅程。当她信心十足地登上那三尺讲台，面对那一双双纯真、渴望、信任的眼睛时，一种使命在肩的责任感油然而生。春华秋实。每当施慧慧用女教师特有的耐心与爱心，手把手地帮助孩子们解疑释惑，解决问题，学有所获，茁壮成长时，年轻的女教师倍感欣慰，用她的话说：“心里头总有着农民喜逢五谷丰登好年景，工人奉上合格优良的新产品时那种乐滋滋、甜丝丝的感觉。”

春去春回，年复一年。转眼间已经整整十三个年头了，施慧慧爱岗敬业，先后在长江路小学、通河四小、虎林三小执教，她从普通数学教师起步，之后担纲年级组长、科研负责人，一直到出任副校长，无论是地区小学数学讲坛的业务骨干，或是作为业务管理的学校行政领导，施慧慧总是潜心投入，得心应手，小有名气。为此，她相继获得区德育先进工作者、镇先进教师等诸多荣誉称号。

2001年，施慧慧奉调出任庙行镇未成年人保护委员会、关心下一代工作委员会办公室主任。对施慧慧来说，异地异岗，无疑又面临新的挑战。或许在一定条件下，压力往往可以转化为动力，有着十三年教坛实战经验的施慧慧迎难而上，沉着应对。虽说新岗位

与教学工作侧重点不同，工作方法和要求也不同，但两者的工作对象都是青少年学生，是再熟悉不过的同一个主体，知己知彼，这不正是自身的优势所在吗！

早在学校任教期间，施慧慧就在未成年人保护领域小试牛刀，富有成效。那一年她与一位父母双亡而生活艰难的小女孩帮困结对，从小学开始，施慧慧就对这孤苦伶仃的小女孩倍加呵护，除了经济上资助外，每当学校放假， she 就把小女孩接回家中，使其充分感受家的温暖。在施慧慧的关爱下，小女孩不负厚望，如愿考入大学本科。而且施慧慧始终如一，一管到底。她四处奔走，解决了小女孩的就业问题。帮困期间，还延伸出了维权的故事呢。小女孩有个姨妈，竟然打起了小女孩家那间房子的主意，情急无奈的小女孩找施慧慧解围。于是，施慧慧仗义执言，据理力争，全力维护小女孩的合法权益。在一身正气的施慧慧面前，姨妈自知理亏，知趣地把自己户口从小女孩家迁走了，一场风波终告平息。风雨之后见彩虹，施慧慧与小女孩历经风雨的情谊更加牢固了。

如果说作为教师的施慧慧在十三年的讲坛上教书育人，成果丰硕的话，那么转岗机关十八年的她不断创新，精彩依旧。

作为一名未成年人保护工作者，十八年来，施慧慧始终铭记“我是老师”，心为青少年所想，力为青少年所用，以极大的热情推动庙行镇的未成年人保护工作。

——在滨江宝山第一家建立庙行镇关工委假日学校，这是施慧慧他们充分发挥社会资源的集聚效应，以“关工委假日学校”的形式开展丰富多彩的暑期活动，富有实效。施慧慧他们的实践无疑全区未成年人思想道德建设的创新实践提供典范。为此全区在庙行召开现场会，区委领导充分肯定庙行镇的实践经验，并向全区推广。

——这些年，庙行镇勇于创新实践，未成年保护工作成绩斐然，这是同施慧慧在“老”与“小”两组

关键词之间穿针引线从而有机融合分不开的。善解人意的施慧慧经常跟未保干部保持畅通的交流沟通渠道，尤其是当他们遇到困难和问题时，总能够雪中送炭，为他们排忧解难。一旦有老同志生病，她第一时间自己掏钱购买礼品，登门嘘寒问暖，以心换心打造出一支互帮互助，健康向上的队伍。

在施慧慧和同事们用心血和汗水的浇灌下，庙行镇未保工作之花盛开怒放，闻名遐迩，上海市关爱工作先进集体、宝山区未保先进集体等诸多荣誉接踵而来。

近年来，作为崛起在宝山南大门的庙行镇，以其科普工作独辟蹊径，特色活动丰富多彩而跻身上海市科普示范镇行列。

——作为

科普实践的见证人，在施慧慧的脑海中，一次次颇具自身特色的科普活动，一个个令人遐想无限感人场景，历历在目，记忆犹新。宝山区科学嘉年华“绿色蒲公英”分会场活动、“绿色安全科普行”科技节亲子主题活动、“点亮小小童心，放飞大大梦想”——“绿色创意 低碳生活”主题宣传活动等，举不胜举。可贵之处就在于他们巧妙地将科普与艺术、文化有机结合，别具新意、深入人心。

——更让施慧慧感到欣慰的是，这些年，她有幸亲身参与实践，众手浇灌科普之花，共同推进科普设施建设，全镇处处风景无限，无比自豪，无上荣光。那“科普之光城市景观带”建设，极为成功地打造了庙行的科普特色品牌，形成了庙行独具特色的科普风景线。那社区创新屋、幼儿科学探究实践中心等独具匠心的科普活动室，适时定时对公众开放，成为周边

学校学生快乐活动日的科普活动基地。更可喜的是，在全市的比赛活动中，庙行镇的作品广受赞誉，一等奖、二等奖等诸多荣誉桂冠花落庙行。

无论在爱才育才的未保工作领域里，或是在创新之花争奇斗异的科普百花园中，作为默默耕耘的园丁，施慧慧勇于探索，敢于实践，广受好评。这些年来，她一次次被授予市、区未成年人保护工作先进个人以及市科普志愿者先进个人、宝山区科普先进个人等荣誉称号。面对荣誉，她微微一笑，在她看来，这已经

是昨天的历史。

### （三）

故土恩重，滨江情深。

对施慧慧来说，吴淞口、张华浜、长江路、张庙街，这一串串打小就耳熟能详的



乡土地名，如数家珍，倍感亲切。而这一方充满着诗情画意的神奇热土，无疑是她深深眷恋并倍加关爱的家园。或许正是感恩于吴淞口一方水土的孕育之情，这些年来，作为连续两届的区人大代表，施慧慧老马识途，常常巧妙地汇集其自身优势，倾情履职，坦诚执言，深受一方选民的赞誉。

转眼间，施慧慧已是任职七年的老代表了。而对她说来，履职伊始的情景仿佛就在眼前，她清楚地记得，那时高兴之中的她不免又掺杂着一些担忧，因为展现在她面前的人大履职平台无疑是一个全新的平台，内心难免有些忐忑，相关的知识尚感欠缺，依法履职相对经验缺乏。但她转而想到的是，父老乡亲们推选她为代表，其含义绝非仅仅是对她工作和人品的认可，更是一方选民所寄予的热切期盼和深切厚望。不忘初心，倾情履职，或许这就是施慧慧不负重托搞



好代表工作的源动力。

作为民进宝山区委副秘书长，民进淞南联合支部主委，这也是施慧慧依法履职的独特优势。这些年来，她在努力建设学习型的参政党方面勇于探索实践，一方面加强自身政治学习，不断提升理论素养，另一方面切实加强调查研究，聚焦宝山区委、区政府重点工作以及人民群众普遍关心的现实问题、热点问题，开展《宝山教育资源优化配置与转型发展联动》的调查研究，并形成2017年度政协大会发言，并作为2017年度主席督办案，得到政府高度重视并在工作中予以采纳。这些年，施慧慧还积极参与了民进区委关于《关于更好地发挥青少年科普教育基地的作用》、《学前教育规范化监管体系研究》《夜宵车的营运效率分析》等诸多热点问题为主题的课题研究，为加快滨江宝山坦诚建言，得到有关方面的充分肯定。期间还参与了民进市委妇儿会《关于进一步改善本市幼儿园教师职业环境的建议》的调研，受到有关方面的高度关注。

探索创新，事半功倍。施慧慧充分依托支部组织的优势，将版画活动、科技活动、心理咨询、教育咨询等丰富多彩的特色的服务引进社区，深受社区群众的欢迎。独特的工作方式架起了与居民的连心桥，她与居民群众的感情更加融洽，交流渠道也更为畅通。施慧慧也因此成为宝山区民进的先进会员。

作为连续两届的老代表，施慧慧认真执着，勇于执言，这正是体现在施慧慧履职实践中的显著特征。

——2012年，在宝山万达即将开业之际，初任代表的施慧慧发现，位于“一二八”纪念路通河路至共和新路段的区域，由于人行道绿化布局不尽合理，故而导致产生自行车随意停放的乱象。经过一番实地查看，及时上书，建议相关部门结合万达广场的建设，缩小花坛面积，扩大人行通道，同时增设自行车停放点、休息椅等公共服务设施。施慧慧代表的建议对症下药，受到有关部门的高度重视。一份代表建议带来了市民出行便捷，商家经营便利的多赢效果。

——施慧慧代表常忙里偷闲，一次次深入社区，与小区的居民们嘘寒问暖拉家常，倾听他们的所思所想，了解他们关注的问题。当她了解到由于历史遗留问题，这个小区没有组建业委会，从而导致小区绿化、门禁系统安装等诸多问题无法解决。于是，施慧慧将有关情况汇总梳理后，及时向有关部门反映，最后问题终于得以圆满解决。

——宝山区争创全国卫生城区期间，正值酷暑盛夏。施慧慧作为区人大代表，又是区政府特邀行风政府监督员，她勇担重任，针对共江路夜排档整治，她冒着高温，利用晚上实地查看，认真督查，尽显一个老代表敬业敬业的别样风采。

——在施慧慧代表的建议中，不乏其对滨江父老乡亲的关爱之情。当她了解到老教师反映体检问题，她闻风即动，她积极联系老教师了解情况，同时直接到体检中心询问，然后及时提交了关于退休老教师体检工作的建议。

——滨江宝山的交通，始终是施慧慧代表的一大关注点，从她的代表建议中，尽显她的细微之处，关爱之情。这些年，她围绕交通提交了关于合理设置公交监控箱、设立场中路、康宁路路口可变车道等建议。兴许她所关注的是不太显眼的小建议，但所折射的却是事关大众出行安全的民生大计。

#### (四)

数学教师的职业天赋，孕育了施慧慧细致观察、勤于思考的良好习性。

机关干部的政治责任，催生了施慧慧不断探索、勇于实践的创新精神。

人大代表的神圣职责，造就了老代表施慧慧勇于面对，敢于执言的优良品格。

滨江民主党派女代表一路走来，倾情履职，执言为民；情牵滨江，风采依然。

(龚寄托)

# 发挥代表主体作用 不断提升人大工作水平

月浦镇人大

从人大工作角度看，组织好人大代表开展调查、视察、执法检查（以下简称“三查”）活动是人大开展监督的重要形式和人大代表履行职责的重要方式，也是人大工作支持政府工作、凝聚群众力量的主要渠道。年初，我们按照区人大工作要求，结合区委、区政府、镇党委全年重点工作、中心工作、主要任务，做了详细的计划和部署，制订了年度工作计划。上半年以来，我们共开展了两次工作视察、一次执法检查 and 一段时间的调查研究工作。



## 一、及早谋划部署，提高思想共识

年初，围绕经济、城建、农村和社区等镇政府四个方面主要工作，由镇人大与分管副镇长协商，针对今年重点工作和重点任务，分别划定了视察的范围内容，明确了时间节点，达成共识。并依此纳入到镇人大年度工作计划当中，报党委会和镇人大主席团讨论修改后，以书面的形式送镇政府领导和有关职能部门。

## 二、做好前期研究，提高“三查”质量

做好前期的准备工作，是提高“三查”工作质量的必要条件。在开展《上海市市民体育健身条例》贯彻落实情况执法检查前，镇人大组织部分代表，对月浦镇体育建设场馆和设施进行了摸排，并与主管部门镇文化中心进行了对接，准备了相关的素材，在检查前发放给代表，并由文化中心主任对基本情况和问题进行介绍和解读，帮助代表们更快地了解情况、进入角色。在检查过程中，代表们不仅实地察看了镇文化馆的设施情况和使用情况，提出的问题也更有针对性。

比如，由区建镇管的体育健身器材的维护问题，场馆的利用率问题等等。问到了点子上，看到了根子上，提出的建议意见也更有可操作性。（到目前为止，月浦镇共有健身苑（点）66个、农民健身工程8个、公共运动场4个、健身步道5.03公里、百姓健身房1个、村级健身房一个、健身器材741件。2016年举办了社区运动会及社区健身苑点达标活动等系列活动，主办了32场运动赛事，承办2场区级赛事，参加区级赛事20场，市级赛事10场。共有49267人次参与了第二届市民运动会，占全镇常住人口的31%，月浦镇被评为2016年上海市全民健身先进单位。2017年举办2017宝山区群众体育大会等，共参加3个市级赛事、15个区级赛事，单项中取得8个二等奖及4个三等奖的喜人成绩）

## 三、准确反馈建议，增强监督实效

向有关部门反馈意见建议，加强督查督促工作，才能使人大工作体现实效。反馈意见不仅要及时，



更要准确。一方面要客观全面准确的反映问题，另一方面要提出政府职能部门可操作的意见建议。在视察河道整治和美丽乡村建设的过程中，我们发挥代表的专业优势，挖掘出两名原冶建单位退休的代表，鼓励他们从专业的角度为河道整治和农村建设提供意见建议，同时，视察活动特别要求农村代表务必参加，通过现场体会整治前后农村面貌的对比，加上代表农村生活上的切实体验和感受，提出更有针对性的意见和建议。这些意见和建议会同人代会上代表意见和建议，一并由镇人大办收集和梳理，按照《月浦镇代表意见办理规定》的程序进行办理，督促有关承办单位抓好落实。今年以来，代表提出5件意见建议，在镇政府的高度重视和推动下，均得到妥善办结。

#### 四、进一步加强和改进“三查”工作

近几年来，我们在执法检查 and 视察工作中，也发现了不少问题，比如执法检查中存在人员力量薄弱、检查不够深入、群众参与度不高、工作成效不明显等等，为了进一步发挥人大和人大代表队伍的主体作用，真正把监督和支持有机融合起来，我们将采取以下几个措施来加强和改进执法检查和视察工作：

一是进一步加强队伍建设。在加强人大代表专业知识和执法能力培训的同时，还将加大执法检查、视察的前期准备和调研力度，为开展检查提供充分的知

识储备和能力保障。二是进一步增强公开透明力度。不管是执法检查还是视察，人大各项活动都要紧紧依靠人民群众、发动人民群众。主动将开展检查、视察的计划、过程和结果等信息，及时向社会公布，努力提升人民群众参与度，将检查、视察工作主动纳入到人民群众的监督之下，扩大工作的透明度，将人大监督、舆论监督、社会监督有机结合起来，形成良好的社会氛围和强大的监督声势。三是充分利用平台载体加强指导和交流。随着区人大统一部署的“建家立站”工作的推动，月浦镇人大根据辖区行政区划、人口分布、代表属地等因素，计划设置“1家6站”，具体方案正在筹划，选址工作也正在与有关村居积极协商。我们将充分利用好“代表之家”，发挥“家”“站”的联络、调研、交流、活动等积极作用，为代表们进一步提升包括检查、视察工作在内的各项业务水平，搭建一个日常交流学习的平台，不断提升人大工作能力，在人大代表履职过程中发挥出参谋指导和推动创新的重要作用。

#### 五、下半年打算

下半年，月浦将按照区人大工作部署落实好各项工作任务，同时，认真执行好落实好人大工作年度计划，切实把人大工作推上一个新的台阶。几项重点工作：一是组织召开好镇五届四次、五次人代会。召开好两次大会是镇人大工作的重中之重，我们将全力以赴做好人代会各项工作。二是组织两次视察和一次集中视察。按照年初的计划，下半年围绕经济建设和产业结构调整，组织代表进行视察，进一步推动镇政府顺利实现全年工作目标任务。三是继续开展代表培训和课题调研等工作。



## 注重上下联动 执法检查见成效

杨行镇人大



今年以来，在区人大的关心指导下，在镇党委的正确领导下，杨行镇人大紧紧围绕“五个新杨行”建设目标，立足全镇工作大局及重点领域开展监督，强化人大监督与工作支持的有机结合，切实履行宪法和法律赋予的职责，不断推动杨行经济社会平稳发展。其中，执法检查是人大履行法定职能的重要方式和途径。杨行镇人大从工作实践中体会到：改进监督方式，突出监督重点，拓展监督内容，积极参与上下联动，加大执法检查的力度，进一步增强监督实效。

### 一、上下联动执法检查的工作情况

杨行镇新一届人大参加市、区、镇三级联动，围绕《上海市食品安全条例》《上海市环境保护条例》

和《上海市市民体育健身条例》，开展3次执法检查。

1、坚持上下联动，促进检查的全面和深入

围绕《上海市食品安全条例》开展的执法检查，杨行镇人大坚持突出检查重点，我们在组织代表开展检查工作中从基层发现，重点检查江杨路市场商品经营户落实进货台账，销售商品的可追溯；餐饮单位“明厨亮灶”系统和餐饮单位食品安全工作制度。

2、借助上下联动，形成宣传声势以促实效

市、区、镇人大同时开展《上海市环境保护条例》的执法检查，结合全区开展的生态环境综合治理、中央环保督察整改项目，围绕镇域发展短板以及群众普遍关注的问题，突出“五违四必”整治、中小河道治理等内容，由镇人大牵头开展联合检查及督办。

3、参与上下联动，充分发挥各级代表作用

结合杨行镇域特点和实际情况，围绕《上海市市民体育健身条例》实施情况的执法检查。杨行镇代表们先后视察了居民区、企业园区和农民健身家园的体育设施建设情况。代表们提出了很好的意见和建议，有效地发挥了代表的整体作用。



## 二、结合执法开展监督，着力推动政府工作

杨行镇人大把坚持和依靠党的领导作为做好人大工作的根本保证，与党委中心工作“合拍”、与政府整体工作“合力”、与群众呼声“合心”，突出重点、健全方式，充分履行监督职权。

### 1、服务大局，监督政府工作

镇人大围绕全镇“三重”工作推进，根据镇政府各阶段的工作重点，先后组织代表对“五违四必”综合整治、食品安全、住宅小区综合治理、老集镇改造、经济发展、“无违居村”创建、市民体育健身、河道治理、创全创卫等工作开展9次视察调研。

### 2、围绕中心，监督重点任务

围绕杨行人民群众多年期盼、普遍关注的热点问题，聚焦老集镇城中村改造，首次开展本届人大专题询问，组织代表深入调研，代表们提出一系列有针对性的询问意见，政府有关部门现场作了积极回应和答复。

### 3、探索创新，提高监督实效

针对生态环境部黑臭水体专项督查发现的问题，人大代表受邀列席生态环境保护专题会，共同参与制定整改措施。协调整合纪检、政协等多方力量，组织代表对7条重点河道开展不定期的现场督查、明察暗访、突击检查，形成人大监督的综合效应。

## 三、几点建议

把上下联动开展人大执法检查的监督工作方式坚持做好，继续在实践中发现问题、解决问题、改进工作。如：执法检查的程序不够完善，检查工作中采用暗访

和抽查方式的力度还不够等。结合工作实践我们建议：

### 1、坚持围绕中心，明确检查重点

在执法检查的选项上，应紧紧围绕党委中心任务和工作大局来展开，主要集中在社会热点、难点、重点和百姓关切的问题上，以政府工作存在问题的某个方面为主，把握结合点、找准切入点。按照突出重点、增强实效的原则，有针对性地开展执法检查。

### 2、加强工作协调，联合开展检查

结合代表视察、代表建议督办、代表专题调研等工作，探索各乡镇人大之间横向联动和区人大之间纵向联动，才能更好地推动人大工作贴近基层、代表群众、维护民利。提升人大工作合力，提升镇人大的监督水平，提升代表履职实效。

### 3、实施跟踪监督，务求监督实效

加强上下联动执法检查后的跟踪监督工作，才能保证执法检查的实效。对检查中发现的问题要实事求是地分析原因，找准根源，以促进整改。适时开展“回头看”活动，善于跟踪监督，抓住问题的本质，把执法检查真正落到实处。



# 发挥代表“三个”作用 积极推进文明城区创建

罗泾镇人大



攻坚战。作为人大代表同样责无旁贷，理应积极响应，主动作为。在创建无违村居时，罗泾镇人大向全体镇代表发出倡议书，倡议代表主动拆除自己家中的违法建筑，当好“无违建村居”创建的“带头人”，为群众作出表率。全体镇人大代表积极响应倡议书内容，自查家中是否存在违法建筑并主动进行拆除，给周边群众起到很好示范作用。村居委工作人员在与村民交涉时，也会将镇代表主动拆违作为例子说给村（居）

创建全国文明城区，共建美好幸福家园，是每一位宝山人的愿景，契合了人民群众对美好生活的向往和期待，更是宝山提升城区品质的内在要求。作为全国特色小镇的罗泾镇也积极加入到文明城区创建工作中。为深入推进文明城区创建工作，罗泾镇人大及时动员全镇人大代表主动参与，主动发挥带头、宣传、监督三个作用，切实担当起应有之责，为助推全国文明城区建设贡献力量。

## 一、发挥带头作用，以身作则做好领头雁

创建全国文明城区是一场全区动员、全员参与的

民听，使得基层在推进无违村居创建时更加顺利。因此，在创建全国文明城区时，镇人大将继续发挥人大代表模范带头作用，带头落实创建工作安排，积极参加环境卫生整治，劝阻不文明行为，争当好文明风尚示范者，用自己的一言一行让“文明”二字深入人心。

## 二、发挥宣传作用，动员群众积极参与创全

人大代表来自于人民群众，处在联系服务群众的第一线，具有密切联系群众的优势。要充分发挥人大代表在人民群众中的感召力、凝聚力，调动人民群众参与创建工作积极性，推动形成全民创建的良好局面。



人大代表代表的是人民的利益和意志，需要做的就是以人民群众的意愿至上。全国文明城市创建工作期间，我们仍将延续无违村居创建工作期间的做法，要求每个选区的镇代表继续加强与群众的联系，认真倾听和反映人民群众对创建工作的意见建议，及时将人民群众关注的热点难点问题向上级反映，并提出有针对性、可操作的意见，切实把创建工作主张和人民群众的意愿有机结合起来，为创建工作凝聚正能量。针对罗泾农村地区老年人多，文明意识相对薄弱的特点，进一步强化镇代表桥梁纽带作用，要求代表一是改变以往“等群众上门”为主动入户征求群众意见，及时将党委、政府在创建工作中的要求、做法等传递给群众，多向群众宣传文明思想，使得创建工作家喻户晓，人人参与；二是在发现群众不文明现象时主动劝阻，帮助群众逐步改善陋习，提升文明水平，引导群众做文明的倡导者、践行者和示范者。自觉维护宝山形象；三是继续做好主动拆违的宣传 work，努力改善镇区环境秩序，助力全国文明城市创建。

### 三、发挥监督作用，督促各项工作落实到位

作为人大代表，要敢于监督、善于监督、勤于监督。虽然，我们相信政府一定会铆足全力做好文明城市创建工作，但是，信任不能代替监督。我们仍将围绕创建工作的总体部署和阶段性工作安排，认真履行监督职责，督促有关部门切实履行职责，强化有关方面工作，落实创建工作的各项要求。根据创建工作需要，加大跟踪督办力度，充分利用视察调研、执法检查、工作评议等方式，监督政府依法行政，在深入了解情况的基础上，通过建言献策来支持创建工作，引导政府把更多精力、财力投入到与人民群众关注的问题上来，增强群众

获得感和满意度，帮助政府更好地创建全国文明城市。作为全国特色小镇，罗泾镇党委、政府始终以更高的标准推进创建工作，自我加压，今年上半年共拆除违法建筑 38.5 万平方米（其中，农房 55899 平方米，居民区 15214 平方米，企业 314053 平方米），完成年度目标的 105%，全镇 29 个单元全部完成创建申报工作，其中 27 个单元（包括 20 个村、6 个居委和 1 家公司）已完成创建工作，镇区环境改善有目共睹。镇人大也积极响应镇党委的号召，前期已开展过无违村居创建、无证建筑普查库清库的检查工作。在今后的创全工作中，我镇还将继续发挥代表主体作用，让每一位人大代表都牢记自己监督员的身份，除了参与镇人大组织的视察等活动，还要主动做好“暗访”工作，时刻留心身边事，针对发现的问题，及时反馈给相关部门，并提出具体改进措施。此外，我镇还推荐了 2 名镇代表参与全国文明城市创建“百人督查团”。

创建全国文明城市是全区人民共同的愿景和心声。我们将在区委、区人大和镇党委的坚强领导下，撸起袖子加油干，坚定信心、积极履职、主动作为，用实际行动参与和支持全国文明城市创建攻坚战，让城市更加亮丽、让群众更加幸福。



# 加快“建家立站” 为代表履职提供更好的服务保障

大场镇人大



今年以来，区人大常委会对建立“人大代表之家”和“人大代表联络站”工作高度重视，提出了明确要求。3月下旬组织了各街镇人大主席、人大办主任赴闵行区参观学习，日前还下发了《区人大常委会关于“人大代表之家”和“人大代表联络站”建设的指导意见（征求意见稿）》，对“建家立站”进一步提出了指导性意见。为了积极贯彻区人大常委会的工作部署和要求，结合大场镇人大工作实际，从提高思想认识入手，以“基本覆盖、讲究规范、力求实效”为基本要求，学习借鉴外区和兄弟街镇的经验做法，积极争取镇党委的领导和重视，协调有关部门，整合各方资源，加快推进了“建家立站”工作。现将有关情况汇报如下：

## 一、统一思想，进一步提高对“建家立站”重要

## 性和必要性的认识

习近平总书记指出，“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。”党的十八大和十八届三中全会提出，完善代表联系群众制度，通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众的联系。密切代表同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，对于贯彻党的群众路线，充分发挥人民代表大会制度的优势，实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有十分重要的意义。全国人大、市人大和区人大对于完善人大代表与人民群众的联系也都明确了要求。

目前，大场镇行政区域内共有市人大代表6名（联系社区安排），区人大代表27名（大场代表组），镇人大代表126名，对应着的是83个居委会、10个村委会和近40万常住人口，代表履职空间大，联系群众任务重，碰到的问题与矛盾比较多，迫切需要搭建代表履职平台，丰富代表联系群众的方式与渠道。

我们感到，建立“人大代表之家”“人大代表联络站”，搭建代表履职活动的载体，有助于更好地把代表组织起来，把活动开展起来，把作用发挥出来，使闭会期间人大代表的活动更加丰富多彩、更加贴近



民生，真正打通代表联系选民的最后一公里。“建家立站”目的就是改变基层人大工作的传统做法，在新的形势下，以深入社区、深入百姓群众的“家、站”为载体阵地，不断完善人大代表与人民群众联系的方式渠道，更加充分地发挥人大代表在基层民主政治建设中的主体作用，更加充分地发挥人大代表在全镇经济社会发展中的带头作用，更加充分地发挥人大代表在解决民生问题方面的监督作用。

## 二、从实际出发，“建家立站”在高起点上谋划

以“基本覆盖、讲究规范、力求实效”为基本要求，“建家立站”首先是要基本覆盖大场镇的行政区域，不留空白。因此，此项工作不搞试点，直接在面上推开，按照“1+N”模式要求，全镇建立1个代表之家、3个代表联络站。

建立“人大代表之家”，既要满足基本的功能设置，又要考虑能够有效的整合资源，还要方便代表活动的开展，目前选址在汶水路大场镇党群服务一条街，与大场镇党群服务基地和大场镇红十字服务中心相邻，面积约120平方米，按照“学习与调研、工作与交流、联系与接待、服务与协调、展示与宣传”等五大功能进行设计，力争10月份建成。

根据大场社区划分为大华、大场和祁连三个管理片区和10个村农民绝大部分已转为居民入住小区的实际，“人大代表联络站”的设立与三个社区管理片区相对应，选址在三个社区活动中心并与中心的办公功能整合使用，基本满足代表联系和接待群众等活动需要。

## 三、注重统筹协调，加快推进“建家立站”工作

“建家立站”作为今年一项重点工作，涉及到场所、设备、人员、经费等方面，必须统筹协调。下一阶段重点做好以下几项工作：一是协调好镇社区党委和镇社区办，尽

快确定人大代表联络站的办公场所，并与社区管理片区的其他办公用途有效整合，确保基本的使用功能；二是进一步完善“家”“站”的功能配置和制度要素。根据区人大常委会即将出台的指导意见，调整和完善“家”“站”的功能配置，在实施硬装的同时，考虑设计宣传展示等软装要素，力争做到功能完善、制度齐全、使用方便、标识鲜明；三是配齐配强“家”“站”的工作力量。会同镇党委组织部门，明确人大代表之家的召集人和人大代表联络站的负责人，并从专职社工中落实一名人大代表之家的工作人员，从3个社区服务中心内各明确1名同志为人人大代表联络站的工作人员，共同做好日常管理工作，保证“家”“站”的有效运转和作用的发挥。

总之，我们将按照区人大常委会的要求与部署，严格建设标准和功能要求，扎实推进“建家立站”工作，保证尽早投入使用。我们将充分依托“家”“站”这一阵地，努力使闭会期间的人大代表活动在推进基层民主政治建设上见成效；在提高代表素质、增强代表履职积极性和能力上见成效；在围绕中心、服务大局上见成效；在关注民生、为人民群众排忧解难上见成效。



## 钢花·樱花·浪花

从小生活在宝山城厢镇。改革开放四十年，我亲历了宝山日新月异的巨变，真有沧海桑田之感！

四十年前，宝山是十个郊县中最小最穷的县城。《红旗飘飘》一书中形容它小得可用一个铜钱从西门滚到东门（地势西高东低）东西主干道用石子铺就，称作石皮街，百姓嬉称之“破街”，名副其实。它处于吴淞口战略要地，历经战火劫难。抗战时日寇在此登陆，实行三光。上世纪六十年代，我居住的东门街无一间像样的房屋，沿街破烂低矮的屋檐举手可触摸到。

七十年代末（1978年）改革开放的强劲东风吹绿了宝山。

第一件大事是宝钢在东海之滨近月浦地段兴建，设备先进规模宏大，这是中国现代化的钢铁企业，在全国首屈一指。当时汽车、冰箱所需板材全出自宝钢！宝钢的建成，使宝山旧城彻底换新貌！配套的高楼如雨后春笋拔地而起。从宝钢一村到十一村，宝山一村到十村，宝钢医院，宝钢一中、二中、三中、行知新校舍……数不尽的新楼亮丽耸立，从此抹去了宝山城厢镇的陈旧、破烂！居民告别了每天生煤球炉烟雾呛咳，用上了火力威猛的宝钢煤气；现代卫具替代了世代所用的马桶……宝山人为现代制造业的璀璨钢花而讴歌，为宝钢拉动了宝山的经济发展而激动！

随着经济社会的发展，百姓、政府对环境保护越发重视。上钢一厂、上钢五厂、煤气厂等厂设施陈旧，生产中対大气污染十分严重，烟囱排出的滚滚黄

龙连周围秧苗变成了铁锈色。改革深化、壮士断腕，高能耗、高污染的企业实现了关停转。宝山要加大绿色旅游服务业的发展。从此，宝山的大公园一个接一个建成。炮台湾湿地公园在临江废钢渣堆料场兴建。现在成了芦苇依江落霞与群鹭齐飞秋水共长天一色闻名全国的国家4A级公园！

更令人自豪的是顾村公园种植了数万株樱花。每年三月下旬至四月上旬成了全国全市上百万赏樱客的盛大节日。盛开的樱花白似雪，粉如霞，满园璀璨，满目缤纷。不光是公园，宝杨路、永乐路一路花枝招展，生命美丽怒放，游客行人个个驻足观赏，无法用语言表达一年一度与之幸会的感动和快乐！老百姓哼唱起这样的歌词：樱花啊樱花啊，暮春三月晴空里，万里无云多明净，花朵烂漫似云霞，花香四溢满天涯。快来呀快来呀，同去宝山看樱花！啊，宝山不光公园无数，百条林荫道路路有树，树树花叶美如画；四季更替，季季道路有美景！人在路上行，树在身边伴，欣赏啊繁花似锦的宝山。满目绿地替代了烟尘雾霾，更为骄傲的是2013年宝山评为全国绿化模范城区，是全国模范啊！

宝山地处长江入海口，依偎着浩瀚的东海。黄浦江、长江、东海水相汇于此，称为三夹水，形成长江口的深水航道。这是别人配置不了的得天独厚的自然环境啊！人无我有，要做成别人做不了的事，该发挥别人起不了的影响！宝山的经济发展从钢花、樱花又推出了浪花。

长江口的滚滚波涛中长出了一只美丽的形似巨



大眼睛的建筑——邮轮码头。作为宝山的一张“世界级名片”，吴淞口国际邮轮港于2011年10月15日正式开港。继2014年超过新加坡成为亚洲最大邮轮母港后于2016年超越西班牙巴塞罗那成为全球第四大邮轮母港。六年多来接待邮轮1600余艘次，游客突破1千万人次。长三角地区邮轮游客选择从吴淞出发超八成。带动中国成为全球仅次于美国第二大邮轮客源地市场。在邮轮旅游带动下2017年宝山旅游总收入达115.08亿元！今年5月18日载着3400多名旅客地中海“辉煌号”靠泊有着“东方之晴”美称上海吴淞口国际邮轮港，迎来1千万名出入境游客。这是第20艘将此地作为母港大型邮轮。随着二期工程竣工今年下半年港口将实现四船同靠，达到接靠邮轮800—1000艘次运营能力。

游轮港已是快乐、智慧、绿色、共赢的示范港口，一系列的数据擦亮了这张世界级的辉煌名片！

钢花（制造的）樱花（购物的）浪花（服务的）及还未在本文提及的文艺之花在改革开放春风吹拂下百花齐放，绚丽缤纷，目不暇接！

作为老宝山人，民盟盟员，两届区政协委员，三届区人大代表，我亲历了改革的大潮，我也尽力为宝山经济发展建言献策，写了《加速产业转型发展邮轮、游船、游艇经济》《做大做强宝山旅游业》等近百条提案、书面建议，与党同心同德，同心同向，为实现强国梦同心同行！

春风拂面，繁花似锦。自豪啊，生活在这样一个天翻地覆慨而慷的伟大崭新时代的宝山人！

（原区七届人大代表 汪霞飞）



## “金罗店”的龙船

### 龙船缘

身为罗店人，故土情深，古镇情缘铭结于心；与罗店龙船更是今生有缘，渊源深长，甲子之交。

当我阔别二十余载举家搬迁老家罗店之际，恰逢戊戌年端午节。而家乡给我最大的见面礼，竟是“罗店龙船文化节”这道家乡人最看重的文化盛宴。

作为数十载深受古镇文化熏陶的老罗店，数十载魂牵梦绕的当属罗店龙船，一旦置身家乡倍感亲切的热土，与这江南文化象征的古镇文化瑰宝再度直面相遇时，不由百感交集，以至于在这不轻易激动的年龄段还是情绪有所失控，双眼湿润，思绪万千，记忆的闸门仿佛一下拉开……

### 龙船会

屈指算来，我与罗店龙船结缘，整整一甲子。

那一年与共和国同年龄的我还是一个不足十岁的孩童，听说镇上要举办“龙船会”，真比过年还高兴，以至于那天一起床就吵着闹着要到镇上观龙船。据老一辈人介绍，罗店古镇始于元朝至正年间，“三湾九街十八弄”的繁荣盛景使其在沪上诸镇中夺冠，享有“金罗店”美称。而集江南龙船之长又自成一体的罗店龙船久负盛名，始于明，盛于清，距今四百余载春秋。罗店龙船兴盛时期传有“七色龙”之说，即大青龙、小青龙、白龙、绿龙、玉龙、黄龙、紫金龙等七色龙船。罗店龙船，声名远播。

龙船会那天，父母牵着我的手，早早来到镇上，母亲笑着直夸我小小年纪眼福不浅，要知当时国家正处于困难时期，文化娱乐生活相当贫乏。与会的也只有两只龙船，但那却是解放后举办的第二次罗店龙船盛会，难得一见，倍显珍贵。

那天人们扶老携幼，远道而来，万人空巷，争相

观赏。位于镇中心的市河两岸密密麻麻地挤满了观赏的人群，呐喊声、鼓乐声交织一起，热闹非凡。下午时分，当张灯结彩的大龙船迎面驰来时，我一时竟忘了呼喊，实在是太漂亮了，那龙头是用香樟雕刻，栩栩如生，龙嘴朝天张开，龙尾高翘，旗帜鲜明，色彩缤纷，船的前部有牌楼，后有艄亭，牌楼前扎“台角”，那是人们耳熟能详的传统戏曲的人物造型，有《白蛇传》、《西厢记》等，我依稀记得那天看到的是传统越剧《梁祝》中的梁山伯与祝英台。

这是我平生第一次见到罗店龙船，实在太有魅力了，以至于两眼傻傻地直盯着龙船走。而母亲虽不识字，但她看龙船的那副较真劲，可一点也不亚于那些文化人。罗店龙船魅力无比，使人着迷，以致到了散场时刻我还浑然不觉，呆呆地站立在那里。

### 旱龙船

造化弄人，时间老人仿佛与我开了一个天大的玩笑，与罗店龙船再度奇遇，其时间跨度竟整整相隔25载春秋，面对这姗姗来迟的二度重逢，已过而立之年我不由童心萌发，乐不可支。

那年我是家乡罗店广播站的新闻从业人员，作为集采编播于一身的最基层的“土记者”，听闻罗店地区诸乡镇与宝山文化局联手合作，将世传民俗正月闹元宵、端午划龙船和七月赶庙会荟于一市，隆重举行规模空前的民间文艺年会，不由喜上心头，企盼着早早见到阔别已久的罗店龙船。

那年的民间文艺年会着实万人空巷，盛况空前。据粗略估算，当天游人少说也有10余万人。我清楚地记得，那天，热闹非凡的古镇仿佛成为上海各大媒体的新闻嘉年华，尤其是上海广播电台，借助我们的播音室做现场直播，著名的沪语播音员万仰祖老师担纲



主持，有声有色，远播苏浙皖。

下午一点时分，罗店民间文艺年会达到高潮。昂首翘尾，装饰别致的罗店龙船终于又真真切切地回到我的眼帘。这是罗店老艺人参照旧时照片重新打造，罗店龙船劫后重生。或许是时间仓促，也或许是年会所需，呈现在眼前的罗店龙船是旱龙船，但那昂首翘尾的雄伟身姿，似曾相识的传统装饰，耳熟能详的江南鼓乐，还是让我一饱眼福，大呼过瘾。

更让我难以忘怀的是，那年我与记者共同采写的《罗店万民同乐唱盛世》一文刊登于《文汇报》头版显要位置，之后又作为优秀作品汇集于《上海新闻丛书》，行行文字，点点心血，全融合着我的龙船情结。

#### 龙船节

戊戌端阳，当赋闲回归故里的我走进今日古镇的核心地区——美兰湖，一股浓浓的古镇龙船文化气息扑面而来，沁人心脾，心旷神怡。

节日的美兰湖畔，红装素裹，分外妖娆；人山人海，车水马龙。以“魅力宝山浴兰端阳，花神故里罗店龙船”为主题的罗店龙船文化节正在这里掀起一个又一个高潮。眼入眼帘的不仅有罗店民俗画、古镇香囊、罗店彩灯，还有包扎粽子以及精彩的民俗展示，内容丰富，目不暇给。然而对作为老罗店的我来说，最关注的恐怕非罗店龙船莫属。我庆幸自己赶上了一

个与往届不同的罗店龙船节。据了解，东方卫视联合沪苏浙皖八家地方电视台，隆重推出“端午·江南文化”长三角古镇端午大直播。我特意留意了一下，在长三角诸多古镇端午民俗活动中，特别是在同类的龙船表演中，无论是造型装饰，还是表演展示，要数罗店龙船最为出彩。尤其在龙船下水仪式上，那为龙船点睛、立杆等传统议程，让人再次领略了罗店龙船文化的博大精深。

睹物思人，我想如果母亲还健在的话，母子再度共赏罗店龙船表演，那是多美的一件事啊！然而可以告慰母亲的是，欣逢盛世，古老的罗店龙船文化再度辉煌，自打1994年以来，罗店龙船文化艺术节已成为古镇人极为重大的民俗节庆活动。在上海世博会、宝山民间艺术节的重大场合，罗店龙船向世界敞开胸怀，尽展别样风姿。罗店龙船以它特有的文化底蕴和独特魅力，被列为国家非物质文化遗产名录。我想在天堂的母亲定当欣慰不已。

罗店龙船，集近千年古镇文化之大成，凝聚成“金罗店”文化之魂。

罗店龙船，名扬江南，与时俱进的“金罗店”之文化名片。

（龚寄托）



## 菲律宾的环境法典化及启示

菲律宾位于亚洲东南部，濒临南中国海，农、林、渔业发达，是以农业为主的发展中国家。菲律宾的海洋资源丰富，动植物种类繁多，但受地理位置和气候影响，自然灾害尤其台风频发，经常造成严重的财产和生命损失，扰乱正常的社会经济秩序。政治上，菲律宾曾先后是古印度、西班牙、美国和日本的殖民地，其中受西班牙殖民统治时间达 330 多年，受美国殖民统治达 40 余年。历经几个国家的殖民统治，使菲律宾的政治法律体制在东方法的基础上融合了欧美普通法的因素。菲律宾作为古印度的殖民地时逐渐接受了《摩奴法典》，但相比而言，其法律体系和制度受西班牙和美国的影响最深。西班牙 19 世纪开始颁布的一系列法典中很多也直接适用于菲律宾。1898 年被美国占领后，菲律宾又逐渐接纳了美国的法律体系，1946 年菲律宾独立后基本延续了大陆法和普通法相混合的法律传统。

自 20 世纪 50 年代起至 20 世纪末，菲律宾开始大力发展工业，一些造纸厂、铜冶炼厂等建设项目兴起，城市化进程加速，随之引发的水污染、大

气污染、固废污染等问题也逐渐加重。这一时期，菲律宾的环境保护运动兴起，环境立法开始得到政府重视，大批环境保护相关法律包括环境法典被颁布实施。自 21 世纪以来，随着菲律宾环境污染及资源破坏问题不断加重，菲律宾总统号召在全国发起生态革命以拯救日益严重的大气污染、水污染和土壤污染等污染问题和资源耗竭问题，又陆续出台了诸多环境法律和规范性文件。

菲律宾环境法典化的主要内容及特点

菲律宾的环境法律体系中，除《菲律宾环境法典》(Philippine Environment Code) (以下简称《环境法典》) 外，还有一系列通过总统令、共和国法案、最高法院决定等形式颁布的法律法规。1977 年菲律宾通过总统令的形式颁布了《环境法典》(No.1152)。1987 年颁布的《宪法》则明确规定了公民环境权，即国家应保护和促进人民的健康权利，实现其与自然的和谐，实现生态平衡和健康，并强调了国家保护环境资源的职责义务和主要目标。总体而言，菲律宾的环境法典化起步时间较早，体现了较



先进的环境保护理念，且形式比较完备、内容覆盖面较广。

### （一）《环境法典》的体例和主要内容

《环境法典》颁布于马科斯总统时期，分七个部分，共有 64 条。颁布《环境法典》的动机主要是启动综合环境保护与管理计划，以建立环境管理政策、明确环境质量标准。法典主要分空气质量管理、水质量管理、土地使用管理、自然资源管理与保护、废弃物管理、与环境保护相关问题以及效力这七个部分。其中有关空气质量管理、水质量管理、土地使用管理、自然资源管理与保护、废弃物管理这五部分，主要从立法目的、监测、标准、监管与执法等方面进行规范。《环境法典》在空气质量管理部分从标准、监管和执法、监测等方面进行了规范，在标准的内容方面又细化为环境空气质量标准、国家排放标准、社区噪音标准、噪音发生设备的

标准以及飞机排放与声震等方面；自然资源管理与保护部分包括了渔业与水产资源、野生动物、林业与土壤保护、洪水管控与自然灾害、能源开发、地表水、矿产资源保护与管理等内容；废物管理部分则分别对固体废物和液体废物进行了细化规定；与环境保护相关的其他问题这一部分，主要通过列举的方式，规定了人口与环境平衡、环境教育、环境研究、国外环境信息的监控与传播、税收激励、财务补助 / 补贴、地方政府单位和私人个体的参与、历史与文化资源和遗产的保护、履行环境保护功能的政府机构、公共听证、术语解释等方面的内容。《环境法典》还明确了相关的政府主管部门及其具体职责。涉及的政府主管部门主

要有环境保护委员会、教育与文化部、国家水资源委员会、自然资源部、农业部、国家污染控制委员会等机构。《环境法典》在开始部分开宗明义重申了根据第 1121 号总统令创立国家环境保护委员会，以推进菲律宾的环境保护事业。在《环境法典》的正文部分明确规定环境保护委员会根据第 1121 号总统令行使权力，询问具有环境意义的任何行动或事宜，可以就具有重大环境意义的事项举行公共听证；教育与文化部负责在学校课程中融入综合环境教育的学科；国家水资源委员会和其他相关政府部门负责保护和改进菲律宾水资源质量，以防止、控制和减少水污染；自然资源部和农业部负责实施土壤保护计划；自然资源部负责建立森林资源合理开发体系；国家污染控制委员会负责与国家环境保护委员会进行协调以开展空气质量相关监测活动；等等。

### （二）菲律宾其他环境立法

在《环境法典》颁布前后，菲律宾出台了大量与环境保护相关的法律文件。在《环境法典》颁布之前，马科斯总统通过第 1151 号总统令颁布《菲律宾环境政策》(Philippine Environment Policy)，明确环境保护是政府的一项重要职责，并且是国家的持续性政策，从空气质量管理、水资源管理和使用管理、自然资源管理和养护、废物管理等方面进行了初步规定。《环境影响评价制度》(No.1586 总统令颁布，后经 No.8749 总统令修改)则从微观的制度层面，对环境影响评价涉及的政府机构、程序规则、法律制裁、环境修复基金等进行了详细规范。除此之外，菲律宾与环境保护相关的法律主要有：

第一，保护森林和生物多样性的相关法律。主要有修订后的《森林改革法典》（第705号总统令）（修订前称为《森林法典》）；《植物检疫令》（第1433号总统令，1978年）；《人民小型采矿法》（第7076号法案，1991年）；《国家综合保护区制度法》（第7586号法令，1992年）；《1995年菲律宾采矿法》（第7942号法案）；《野生动物资源保护法》（第9147号法案）等。第二，保护海洋和水产资源的法律。主要有《海洋污染法》（第979号法案，1976年）；《水法典》（第1067号法案，1976年）；《渔业法典》（第8550号法案，1998年）；《清洁水法》（第9275号法案，2004年）；《石油污染补偿法》（第9483号法案，2007年）等。第三，处理空气污染问题的法律。主要有《清洁空气法案》（第8749号法案，1999年）。第四，与危险废弃物和环境保护相关的法律。主要有《卫生法典》（第856号总统令）；《有毒、危险物质和核废料控制法案》（第6969号法案，1990年）；《原住民权利法案》（第8371号法案，1997年）；《生态固体废物管理法》（第9003号法案，2000年）；《气候变化法案》（第9729号法案，2009年）；《农业和渔业现代化法》（第8435号法案，1997年）；《可再生能源法》（第9513号法案，2008年）；《国家环境意识与教育法》（2008年）等。此外，其他领域的立法中与环境保护相关的内容也可用于调整环境法律关系。如菲律宾《民法典》中一些关于权利滥用、妨害、地役权和侵权行为的条款，也可适用到处理环境损害赔偿的案件中，成为菲律宾一般环境法律的有益补充。

### （三）菲律宾环境法典化的优点与不足

菲律宾的环境立法数量庞大，在立法形式上既有《环境法典》《水法典》《森林法典》等法典，也有普通性法律文件；在内容上涵盖了自然资源各个领域

的资源保护立法和很多单项污染防治立法，涵盖了环境保护的诸多领域。总体而言，这些立法对于规范和引导菲律宾的环境保护工作起到了重要作用，具有许多可资借鉴的优点，但也存在一些不足。第一，菲律宾的环境法典化具有很多突出的优点。表现在：菲律宾《环境法典》出台时间较早，体现了对该国环境保护及环境立法的重视。结构方面，《环境法典》虽然条款数量不多，但结构上却几乎囊括了环境与自然资源保护的所有领域，对指导其国内的环境保护工作起到提纲挈领的作用，为后续环境立法搭建了良好框架。立法技术方面，《环境法典》基本具备了法典的基本技术特征，如内容明确、条理清晰、逻辑严密、术语准确等。立法目的上，遵循“一元论”的立法目的，明确以公众的健康、安全和公共福利为主要目的，体现了环境立法的基本价值追求。内容方面，通过《宪法》明确规定了公民环境权，为环境保护立法奠定了公民权利基础；《环境法典》比较重视对标准及监测的规范，并规定了相应的政府主管部门。

第二，菲律宾的环境法典化尚存在一些不足。表现在：《环境法典》主要是关于各个环境保护领域的实体性规范，很少有程序性规范的内容；虽然规定了一些政府机构，但是这些政府机构间的权属关系、职权划分、管理体制等方面缺乏明确细致的规定，容易导致这些政府机构间出现职能交叉或者监管空白的情形，不利于环境执法；对法律责任的规定不明确，使该法典的具体执行效果大打折扣。此外，与环境保护相关的其他立法数量众多、体系庞大，但不免存在一些重合或交叉规定之处，既增加了立法成本，也对公民守法和执法造成诸多困惑，不利于法律的遵守和执行。菲律宾环境法典化对我国的启示菲律宾的环境法典化对我国今后环境法典的制定以及当前环境保护相



关法律法规的出台均具有很多启发。

第一，环境法典的出台较多地受一国自然地理条件及法制传统的影响。受其地理位置、经济结构和社会发展情况的影响，对自然资源破坏或者环境污染比较敏感，因此菲律宾对环境保护工作比较重视，很早就着手开展环境立法工作。每一种法制传统的特点都与其所存在的历史条件或民族发展历程紧密相连。菲律宾曾先后遭受了古印度、西班牙、美国的殖民统治，其宗主国大多重视法典以及综合性立法。在长期的被殖民统治过程中，菲律宾在自身法律传统基础上，吸纳了古印度法、伊斯兰法、西班牙和美国法等多种法律传统，逐渐形成了大陆法和普通法相混合的法律制度体系和法典化传统。在这种背景下，菲律宾很早就出台了《环境法典》。我国当前环境污染及资源破坏的严重形势对于我国的环境法典提出了较多的期待，且我国在历史传统中一直比较重视法律体系的系统化编纂，这些也为今后出台环境法典提供了有利的外部条件。

第二，环境法典化水平体现了国家对环境治理的重视程度。法典除具有内容上的强制力外，也具有重要的教育功能和宣示意义，体现了国家对环境问题和环境保护工作的重视。环境保护及其法典化发展水平与经济发展程度并非成正比的关系。菲律宾本身处于发展中国家，但是其环境法典以及其他相关立法颁布时间较早且立法数量多，体现了该国非常重视环境保护立法以及法典化建设。当前我国将生态文明建设纳入国家“五位一体”总体建设布局，2018年3月通过的宪法修正案明确将生态文明增列为五大文明内容之

一，并明确规定国务院领导和管理生态文明建设，从理念、机制和制度等方面将生态文明建设写入宪法，彰显了中国重视生态文明、建设美丽中国的决心。在此背景下建议应适时开展环境法典的编制工作，完善环境法律体系，为生态文明建设奠定坚实的立法基础。

第三，环境法典的内容及形式选择根据国情而异。法典编纂没有固定的形式，主要受国家环境保护的具体实际、编纂水平等因素的影响。理想化的法典在形式方面要求内容概括、明确，在一国之内具有普适性和实施的稳定性；调整范围方面要涵盖该调整领域的全面内容。法典作为成文法的集中体现，其本身的内容又往往滞后于实践，而且环境法涉及自然资源和污染防治领域等诸多单行法，这些不同单行法在调整具体社会关系所涉及的内容和特点又各不相同，并且牵扯到众多政府管理部门的部门职权和利益，所以如果追求大而全的理想化的法典编纂模式，可能会耗费巨大的人力物力，且耗时巨大，使其脱离法律本身所具有的调整社会关系的功能。因此我国在进行环境法典化时建议走适度法典化的道路，即以保持法律的稳定性和实用性为指导原则，允许环境法典与单行环境法律、法规等在一定时期内并存，法典从中居于主导性地位，其他环境法律、法规和规章等则处于从属地位，以配合环境法典的实施。随着立法涉及利益的不断整合以及立法技术的提升，再逐步扩充环境法典的实质内容，完善外在形式，形成更加完备的环境法典。

(摘自《中国人大》2018年第9期)

## 我国人民代表大会制度是怎样确立的？

我国的人民代表大会制度同任何别的政治制度一样，不是凭空产生的。

在近代历史上，各个阶级、各种社会势力围绕中国建立什么样的政治制度，进行过探索和激烈的斗争，但都失败了。中国共产党领导全国各族人民，在第一次国内革命战争时期建立了罢工工人代表大会、农民协会，在第二次国内革命战争时期建立了工农兵苏维埃，在抗日战争时期建立了参议会，在解放战争时期建立了人民代表会议。这些成功实践，为建国后实行人民代表大会制度积累了经验、奠定了基础。毛泽东同志等老一辈革命家总结这些经验，在《新民主主义论》中指出：民主革命胜利后，中国可以实行人民代表大会制度，按照民主集中制的原则建立从全国到省、县、区、乡的人民代表大会系统，并由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。

1949年9月中国人民政治协商会议举行第一届全体会议，这次会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，确定中华人民共和国的政治制度是民主集中制的人民代表大会制度。但当时在全国普选的条件还不成熟，自上而下地建立各级人民代表大会也难以进行。所以在建国初期，确定由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权。经过几年的过渡和积累，在1953年我国进行了第一次大规模的普选，自下而上逐级召开了人民代表大会。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，制定了新中国第一部宪法。这部宪法明确规定：中华人民共和国的一切权力属于人民；人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。至此，我国人民代表大会制度以根本法的形式正式确立。





# 宝山人大

——微信公众号 重要会议马前卒  
一路伴您履职为民 一道与您上下求索

## 公众号栏目

- 民生倾听
- 热点热议
- 人大大视野
- 人大长征路
- 人大好故事
- 人大好助手
- 人大微创新
- 人大工作指南
- 人大代表风采

您可以通过如下方式关注我们，并查看相关栏目

