

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

- 民声倾听
- 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



更多详情请见微信公众号



上海市宝山区人大常委会 主办

BAOSHAN RENDA

宝山人大



02

总第 126 期 2019/5



汪泓：精准监督，充分发挥人大作用；
围绕中心，有力服务发展大局

宝山区人大常委会 2019 年工作要点

专题报道 - 乡村振兴

倾情耕耘在沪上青年家园的女代表



上海宝山人大代表移动履职微信端

市人大常委会副主任肖贵玉来宝山调研

2019年5月15日上午，市人大常委会副主任肖贵玉带领市人大城建环保委一行来宝山检查水污染防治法实施情况和调研生活垃圾全程分类管理工作推进情况。



1、调研石洞口污水处理厂运行管理和污泥处置等情况

2、调研罗泾镇塘湾村农村生活污水收集处理设施建设、运行、管理、维护等情况

3、调研罗泾镇废弃物处置中心垃圾处置等情况

4、调研三仙沟河道整治及河长制落实等情况



区委书记汪泓到区人大常委会开展工作调研

2019年2月12日下午，区委书记汪泓，区委副书记周志军，区委常委、组织部部长李峻等到区人大常委会进行工作调研。区人大常委会主任李萍，副主任王丽燕、须华威、蔡永平等参加调研。汪泓充分肯定了一年来区人大常委会的工作。她说，过去的一年，区人大及其常委会坚持服务大局、有效监督，不断助推区委重大部署的落实，为推进宝山现代化滨江新城建设付出了艰辛努力、作出了较大贡献。



1、区委书记汪泓出席会议并讲话

2、区人大常委会领导李萍、王丽燕、须华威、蔡永平等出席会议

3、区委书记汪泓亲切慰问人大机关干部



区人大常委会和“一府两院”举行联席会议

2019年2月18日上午，区人大常委会与“一府两院”举行联席会议，就《区人大常委会2019年工作要点（征求意见稿）》听取意见建议。区人大常委会领导李萍、王丽燕、须华威、蔡永平，区政府领导范少军、苏平、陈尧水、陈筱洁、陈云彬、王益群、黄辉、吕鸣，区检察院院长董学华，区法院有关领导出席会议。



1、区长范少军在会上讲话



2、区人大常委会主任李萍在会上讲话



3、区人大常委会和“一府两院”领导进行交流

内蒙古自治区人大常委会来宝山调研考察

2019年5月8日下午,内蒙古自治区人大副主任和彦苓一行就宗教、外事工作来宝山调研并开展交流。



1、考察吴淞口国际游轮港



2、调研外事工作情况

吉林省人大代表培训班到宝山参观交流

2019年5月7日下午,吉林省人大代表培训班一行100余人到宝山开展现场参观和学习交流,市、区人大及有关镇人大同志陪同。



1、调研基层代表工作



2、参观吴淞口国际游轮港

区人大举行代表集中学习培训班

2019年4月10日至12日，区人大常委会举办代表履职集中学习培训班。区人大常委会主任李萍参加并讲话，副主任王丽燕、须华威、蔡永平，以及区八届人大代表，区、镇两级人大工作者170余人参加学习培训。

1、区人大常委会主任李萍讲话

2、区人大常委会领导李萍、王丽燕、
须华威、蔡永平参加学习

3—4、学员认真聆听讲座



区人大常委会致全区各级人大代表 倡议书

各位代表：

习近平总书记在考察上海时强调，垃圾分类工作就是新时尚！垃圾综合处理需要全民参与，上海要把这项工作抓紧抓实办好。因此，上海在阔步迈向建设卓越全球城市的新征程上，打响上海“四大品牌”，构筑城市发展战略优势过程中，必须要提高城市精细化管理水平，展现上海新时代形象。2019年7月1日《上海市生活垃圾管理条例》将正式实施，为贯彻落实《条例》，在此向各位代表发出倡议：

一、人人争做垃圾分类的宣传员。我们要积极发挥人大代表密切联系人民群众的桥梁纽带作用，带头倡导大力宣传垃圾分类工作的重大意义，引导身边的群众知晓垃圾分类、参与垃圾分类、支持垃圾分类，让“垃圾分类就是新时尚”的理念深入人心，共同营造“宝山是我家，垃圾分类靠大家”的良好氛围。

二、人人争做垃圾分类的示范员。我们要更好地发挥人大代表的示范引领作用，把垃圾分类当成我们责无旁贷的责任，自觉在生活中实行垃圾分类，以身作则，用自己的模范行为带动身边的人，形成人人参与、个个出力的良好习惯。

三、人人争做垃圾分类的引导员。我们要学习掌握垃圾分类的标准要求和操作细则、垃圾减量的经验办法和消费方式，并积极加入到单位、社区开展的各项生活垃圾治理活动，向亲友同事和周边居民宣传、讲解生活垃圾分类减量的政策和知识，引导他们主动参与到日常生活垃圾分类中。

四、人人争做垃圾分类的监督员。我们要履行好监督职责，时刻关注垃圾分类工作实效动态，及时听取和反馈人民群众对于垃圾分类的建议和想法，推进宝山生活垃圾全程分类管理工作，互相监督自身行为，对他人乱扔垃圾、不分类收集垃圾等行为进行劝阻、制止。

优美和谐的环境为我们带来身心的愉悦和无限的乐趣。代表们，让我们积极行动起来，树立“垃圾分类总动员，我为代表我当先”的观念，积极参与垃圾分类，从我做起，从身边做起，从现在做起，以饱满的热情投身垃圾分类活动，共同创建和呵护我们美丽的家园。

宝山区人大常委会

2018年5月





编委会组成人员

主任：李萍

副主任：秦冰 王丽燕 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
徐滨 郭有浩 黄忠华
黄雁芳 龚寄托 傅文荣

主编：徐滨

副主编：孙红旺 龚寄托

责任编辑：董斌斌 张好之 贾如意
李国正 李秋洁

目录

[特稿]

精准监督，充分发挥人大作用；围绕中心，有力服务发展大局
——区委书记汪泓在调研人大工作时的讲话（摘要）/1

[重点关注]

- 1、上海市宝山区人大常委会 2019 年工作要点 /3
- 2、听取重大事项报告：区人大常委会听取区政府
关于机构改革方案的报告 /7
- 3、乡村振兴
 - 1) 关于建议区人大常委会对我区实施乡村振兴战略工作
加强监督的议案 /9
 - 2) 关于区八届人大四次会议主席团交付审议的代表议案
审议结果的报告 /11
 - 3) 多措并举 推进乡村振兴战略实施 /12
- 4、生活垃圾全程分类管理
 - 1) 区人大常委会召开生活垃圾全程分类管理专项
监督启动会 /14
 - 2) 区人大常委会关于本区生活垃圾全程分类管理推进情况
专项监督工作方案 /16
 - 3) 区人大常委会举办人大代表履职集中学习培训班 /18
- 5、吕鸣：做好“六个聚焦” 明确未来方向持续用力推动产业
高质量发展（摘要）/19
- 6、王益群：强化“六个统筹” 实施“三园工程” 全面落实
乡村振兴战略（摘要）/22

[调查研究]

- 1、摸清家底 聚焦问题 助推国有企业做优 做强 做大 /26
- 2、区人大常委会组成人员及代表审议《关于区属国有企业资产监督管理情况专项报告》的意见、建议 /29
- 3、紧扣项目资金 加强监督调研 推进财政资金绩效提升 /31

[代表天地]

- 1、代表感言：
 - 1) 卞美娟：认真履行代表职责，努力为民解难事 /35
 - 2) 徐军：人大代表培训心得 /37
 - 3) 朱才福：人大代表培训心得 /38
- 2、代表风采：
 - 1) 倾情耕耘在沪上青年家园的女代表
——记区人大代表、上海青年家园民间组织服务中心副总干事 李成斐 /40

[团组动态]

- 1、如何做好人大代表在闭会期间的履职工作 /44
- 2、“拓建在“画乡”的温馨家园
——杨行镇人大“建家立站”纪实 /46

[世界览读]

- 两次受挫中前进的德国环境法典编纂 /49

封面：月浦月狮村



精准监督，充分发挥人大作用； 围绕中心，有力服务发展大局

——在调研人大工作时的讲话（摘要）

中共宝山区委书记 汪泓



时代人大工作、发展社会主义民主政治指明了方向。

2018年，区人大在市人大的指导和区委的领导下，不断强化党的意识、法治意识、大局意识、群众意识，充分发挥人大及其常委会重大事项决定权、监督权、人事任免权等职能作用，树立人大的良好形象，赢得人民群众的信赖，为全区经济社会协调发展和社会主义民主政治建设做出了重大的贡献。过去的一年，区人大及其常委会坚持服务大局、有效监督，不断助推区委

习近平总书记指出，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是实现人民当家作主的重要保证，是尊重人民主体地位、保证人民当家作主、毫不动摇走中国特色社会主义政治发展道路的制度保障，必须长期坚持、不断完善。李强书记强调，市人大要围绕中心、服务大局，更好彰显职能优势，自觉把立法工作放在改革发展大局中谋划推进，以更加及时有效的制度供给，为改革开放再出发和高质量发展提供更有力的法治保障。中央、市委领导的这些讲话精神，为我们在新的历史阶段坚持和完善人民代表大会制度、做好新

重大部署的落实。把支持社会经济转型发展贯穿于人大工作的全过程，召开常委会会议11次，听取和审议“一府两院”专项工作报告16项，组织开展3项执法检查，作出12项决议决定。推进重大事项决策的科学化民主化，认真行使重大事项决定权，任免国家机关工作人员37人次。加强对预决算的审查监督，提升财政资金使用效益。坚持关注发展、维护民利，不断强化保障和改善民生。紧扣高质量发展、营商环境优化、民生持续改善、生态环境治理、城市精细化管理、乡村振兴战略、依法行政和司法公正等领域开展监督，

为推进宝山现代化滨江新城建设做出了重要贡献。牵头开展调研402次,收集各类问题101件、建议46件,对涉及区人大的问题,做到有落实有回复,不断提升群众满意度。坚持优化服务、拓展思路,不断加强和改进代表工作。高度重视代表工作,支持代表依法履职,加强“建家立站”,街镇人大代表“家”“站”建设基本达到全覆盖。加强代表建议督办,75件代表建议全部办结,代表满意和基本满意率达到96%。组织开展市、区人大代表进社区活动,就“实施乡村振兴战略”“十三五规划中期评估”和“创建全国文明城市”三个主题,听取居村民的意见和建议,共收集属于区职权范围的意见和建议163条。

成绩来之不易,饱含责任担当,浸透辛勤汗水。大家为推进宝山现代化滨江新城建设付出了艰辛努力、做出了巨大贡献。我代表区委向同志们表示衷心感谢和崇高敬意。下面,我简单讲几点意见:

一是要始终坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大工作。人大及其常委会要牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决维护习近平总书记在党中央、全党的核心地位。要认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想和习总书记考察上海时重要讲话精神,学懂、悟透、做实党的十九大精神,把人大工作放到党和国家工作大局、本地区中心任务中去思考、谋划和推进,真正做到用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。

二是始终坚持精准监督,有力服务发展大局。聚焦“推动高质量发展、创造高品质生活”,主动服务全区工作大局,在法治保障上发挥人大作用。围绕营商环境、乡村振兴、城市精细化管理、生态环境治理、

垃圾分类条例执行情况等开展执法检查、工作监督和专项调研,努力在产业转型升级、政府“放管服”改革、社会治理创新等重点工作上发挥更大作用。依法审查和批准财政预(决)算等重大事项,推进预算审查监督重点向支出预算和政策拓展。要切实把反映人民心声、实现人民意志、维护人民利益作为一切工作的出发点和落脚点,特别是要切实解决好事关群众切身利益的老镇旧区和“城中村”改造、交通路网建设、住宅小区综合治理、食品安全以及教育、卫生、养老资源配置等问题,使我们的工作获得最广泛、最可靠、最牢固的群众基础和力量源泉。

三是始终坚持代表主体地位,充分发挥代表作用。人大代表不仅是一种荣誉更是一种职务。我们要加强代表工作,拓展代表参与常委会工作途径,组织代表参加常委会审议、专题调研、集中视察等活动,不断提高闭会期间代表活动质量;要积极搭建代表依法履职的平台和载体,推进“建家立站”工作规范化、常态化和制度化;要完善代表议案和代表建议办理的工作机制和督办复查机制,促使办理工作落到实处。

四是始终坚持加强人大及其常委会的自身建设。落实《健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》,进一步完善国资管理体系建设,持续强化权力运行制约和监督体系。推进镇(街道)人大规范化建设,更好发挥基层人大职能作用。同时,区委也将全力关心和支持人大机关的思想建设、组织建设、制度建设和作风建设,努力为人大及其常委会依法行使职权创造良好的环境和条件,重视改善人大的工作条件,切实解决人大机关和代表工作、生活中的困难和问题。

上海市宝山区人大常委会 2019 年工作要点

(2019 年 2 月 27 日宝山区第八届人民代表大会常务委员会第 21 次会议通过)

2019 年是新中国成立 70 周年，是地方人大设立常委会 40 周年。区人大常委会工作的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，全面落实习近平总书记在上海考察时的讲话精神，在区委的坚强领导下，紧紧围绕全区工作大局，推动高质量发展、创造高品质生活，始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，充分发挥人大及其常委会作用，积极回应社会关切，认真落实宪法法律赋予的职责，为谱写宝山改革发展新篇章作出积极贡献。区人大常委会 2019 年每月主要工作如下：

01 月

重要活动

2019 年预算解读会

专题调研

代表之家（站）运转情况

02 月

常委会会议 主要议题

1. 听取吕鸣副区长关于产业高质量发展推进情况报告；
2. 听取和审议农业与农村委员会关于区八届人大四次会议“关于建议区人大常委会对我区实施乡村振兴战略工作加强监督”的 02 号代表议案审议结果报告；
审议《宝山区人大常委会 2019 年工作要点（草案）》
- 3.

重要活动

1. 与“一府一委两院”联席会议；
2. 启动预算联网监督系统（一期）建设；
3. 《上海市大气污染防治条例》执法检查

03月

常委会会议
主要议题

1. 听取区政府关于机构改革方案的报告（重大事项报告）；
2. 审议表决人事任免案

重要活动

常委会学习讨论会

专题调研

公共法律服务体系建设

04月

常委会会议
主要议题

1. 听取和讨论区政府关于实施乡村振兴战略计划的报告（重大事项报告，由陈云彬副区长报告）；
2. 听取和审议区政府关于建设“美丽家园”资金使用情况的报告；听取和审议区政府关于加强区属企业国有资产管理情况的报告
3. 政府关于加强区属企业国有资产管理情况的报告

重要活动

1. 代表集中培训；
2. 《上海市居民委员会工作条例》执法检查

05月

重要活动

集中视察：司法为民工作情况；教育基础设施建设情况

专题调研

1. 老旧小区改造工作推进情况；
2. 《上海市少数民族权益保障条例》贯彻情况

06月

常委会会议
主要议题

1. 听取黄辉副区长关于交通排堵保畅工作情况的报告；
2. 听取和审议本区贯彻实施《上海市大气污染防治条例》情况报告及其执法检查的报告；
3. 书面审议区法院落实《区人大常委会关于区法院房地产审判工作情况的审议意见》的情况报告

重要活动

市、区人大代表联系社区

专题调研

1. 教育统筹及学前教育工作；
2. 使用地方政府债券项目情况；
3. 产业结构调整推进落实情况

07月

常委会会议
主要议题

1. 听取和审议区政府关于 2019 年上半年工作情况的报告；
2. 组织代表评议区政府上半年工作；
3. 听取陈尧水副区长关于推进“五心养老”工作情况的报告；
4. 听取和审议本区贯彻实施《上海市居民委员会工作条例》情况报告及其执法检查的报告；
5. 听取和审议区政府关于上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告；
6. 听取和审议区政府关于 2018 年区本级决算及 2019 年上半年预算执行情况的报告，审查和批准 2018 年区本级决算；
7. 听取和审议区政府关于 2018 年度区本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告；
8. 听取和审议区政府关于代表建议、批评和意见办理情况的报告

重要活动

常委会学习培训

专题调研

“四大品牌”重要承载区建设推进情况

08月

重要活动

常委会学习培训

专题调研

城市管理精细化工作

09月

常委会会议
主要议题

1. 听取陈筱洁副区长关于教育优质均衡发展情况的报告；
2. 听取区政府关于区八届人大三次会议关于优化营商环境代表议案的办理落实情况报告；
3. 听取和审议区政府关于社区卫生服务建设情况的报告，并进行询问；
听取和审议区检察院关于公益诉讼工作情况的报告
- 4.

专题调研

监察体制改革和监察法实施情况

10月

重要活动

专项预算听证

11月

常委会会议
主要议题

1. 听取王益群副区长关于老镇旧区改造推进情况的报告；
2. 听取和审议区政府关于乡村振兴战略实施情况的报告（常委会决定列入年度监督工作计划的议案）；
3. 听取和审议区政府关于推进生活垃圾全程分类管理实施情况的报告，并进行询问；
4. 审议表决关于召开区八届人大五次会议的决定（草案）；
5. 书面审议中心城单元总体规划、淞宝单元总体规划、罗店新市镇总体规划（或有审议预算调整事项）

重要活动

1. 集中视察：重点区域、重大产业项目情况；乡村振兴及垃圾分类相关工作
2. 市、区人大代表联系社区

12月

常委会会议
主要议题

1. 听取苏平副区长关于邮轮全产业链推进情况的报告；
2. 听取财政经济委员会关于 2019 年区本级预算执行情况和 2020 年区本级预算草案（初步方案）的初步审查意见；
3. 审议区人大常委会工作报告（草案）；
4. 审议决定区八届人大五次会议有关事项；
5. 书面审议区政府关于审计查出问题整改情况的报告；
6. 书面审议区政府关于 2019 年环境状况和环境保护目标完成情况的报告；
书面审议区政府关于 2019 年城乡规划制定和实施情况的报告；
7. 书面审议区政府关于国有资产情况的综合报告
- 8.

重要活动

1. 常委会学习讨论会
2. 筹备区八届人大五次会议

听取重大事项报告： 区人大常委会听取区政府关于机构改革方案的报告

根据中央关于深化党和国家机构改革精神，按照市委统一部署，结合本区实际，去年12月，区党政机构改革工作领导小组在深入调研、充分沟通、多次修改的基础上，形成了《宝山区机构改革方案（草案）》。12月29日，七届区委常委会第87次（扩大）会议审议通过《宝山区机构改革方案》，并按照程序上报市委。2019年2月20日，市委、市政府批准《宝山区机构改革方案》。3月8日，区八届人大常委会第22次会议听取了区政府关于机构改革方案的报告，现简要整理如下：



15

优化区民政局职责

区民政局职责

区民政局

区民政局作为区社会组织管理局，
有区民政局挂牌。

16

优化金融服务职责

区发展改革委设立金融服务办公室牌子。

结合本区实际，
因地制宜调整机构和职能

01

继续设置区商务委员会

为优化区现代服务业规划布局，加强平台经济建设，推动电子商务产业能级提升，有效服务邮轮产业发展。继续设置区商务委员会，作为区政府工作部门。区商务委员会主要承担推进区商贸、商务和专业服务业发展，牵头电子商务发展推广，推进外贸进出口、对外经济合作，指导全区服务贸易及外商投资等职责。



02

设置区信息化委员会

为促进区信息化产业发展，加强大数据管理和应用，落实“一网通办”要求，推动智慧城市建设和智慧城市建设，更好服务区域经济社会发展，单独设置区信息化委员会，作为区政府工作部门。区信息化委员会主要承担区信息化推进工作，制定大数据发展战略和规划，建设区域政府数据安全保障体系，归集、共享、分析、应用政务数据，推进“互联网+政务服务”等职责。



03

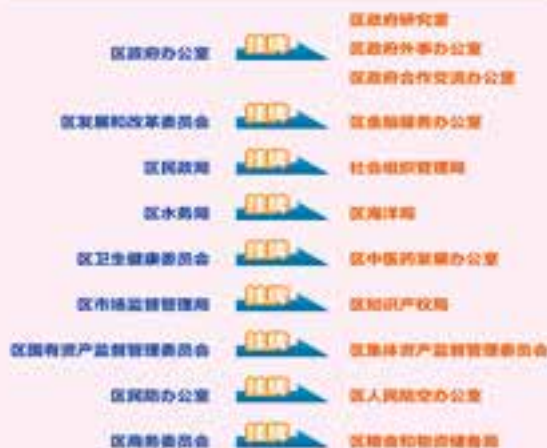
设置区交通委员会

为加快建立适应区域特点和发展需要的交通管理体制，推动公共交通优先发展与城市智能交通建设，推进交通运输转型发展，创新行业服务监管模式，全面提升综合交通服务水平，更好助力邮轮港建设，单独设置区交通委员会，作为区政府工作部门。区交通委员会主要承担制定区域交通运输规划，交通设施建设与运行管理，交通行业市场秩序维护，牵头推进交通运输领域重大项目建设，开展交通运输领域行政审批与执法监管等职责。



上海市宝山区人民政府机构设置

区政府办公室
区发展和改革委员会
区经济委员会
区教育局
区科学技术委员会
区公安分局
区民政局
区司法局
区财政局
区人力资源和社会保障局
区规划和自然资源局
区生态环境局
区建设和管理委员会
区农业农村委员会
区水务局
区文化和旅游局
区卫生健康委员会
区退役军人事务局
区应急管理局
区审计局
区市场监督管理局
区国有资产监督管理委员会
区体育局
区统计局
区医疗保障局
区绿化和市容管理局
区住房保障和房屋管理局
区城市管理行政执法局
区国防办公室
区商务委员会
区信息化委员会
区交通委员会

上海市宝山区人民政府设置
计入机构限额的工作部门 **32** 个。

区民族和宗教事务办公室作为区政府工作部门，不计入机构限额

按：实施乡村振兴战略是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略决策，区人大及其常委会高度重视，听取审议了乡村振兴相关代表议案审议结果的报告，将乡村振兴列为年度重点监督工作，开展了系列学习调研，深入了解我区乡村振兴战略实施情况。

关于建议区人大常委会对我区实施乡村振兴战略工作加强监督的议案

一、案由

根据《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《中共上海市委、市政府关于贯彻〈中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见〉的实施意见》的精神，宝山区制定出台具体实施意见，确保乡村振兴工作取得实效，实现农村布局合理、产业发展、环境整洁、设施完善、服务健全、农民富裕的目标。



二、案据

根据大量的调研走访，目前宝山区的乡村振兴工作主要存在以下几点不足：

- (一) 部分乡村缺乏系统规划，乡村定位有待明确。
- (二) 部分乡村仍然存在违法建筑多、环境脏乱差等现象。
- (三) 产业融合发展尚待完善，农民生活水平有待提升。
- (四) 部分村外来人员集聚，社会管理任务仍然繁重。

三、对策与建议

建议区人大常委会加强工作监督并从以下四方面予以重点关注。

- (一) 加强监督美丽乡村规划，落实各项政策集聚

编制好规划：坚持规划引领，制定近五年的宝山乡村振兴具体规划，明确乡村功能定位，研究部署重点任务，根据不同村的定位，分类有序推进，规划中要注重保留历史风貌，提升农村整体风貌水平。完善好布局：加快新市镇总体规划和村庄规划编制，以



罗泾、罗店、月浦等涉农镇为重点,加强区域协调发展。加大政策集聚:落实与规划相匹配的财力和乡村基础设施建设用地政策,落实乡村旅游、生态休养、民宿农家乐等乡村生态项目的土地保障。

(二) 加强监督美丽乡村建设,打造生态优美农村

建设好乡村:加大财政资金投入,推进基础建设向农村地区倾斜,推进村庄公路建设,加强“无违村”创建,加强农村建房管理,加大“美丽乡村示范村”建设力度,做好环境整治、道路养护、中小河道治理、农村污水处理等方面工作,落实三级河长制,加强村沟宅河治理,分步推进自然村农民集中居住,强化美丽乡村建设

(三) 加强监督文化建设、打造宜居文明农村

传承农村优秀传统文化:保护好历史文化名镇名村,实施非遗文化遗产传承发展工程,弘扬传统文化,积极开展农村公共文化服务,开展“乡村大舞台”、文化下乡等活动,繁荣农村文化。引导村民自治:通过村规民约营造农村良好风气,健全完善村级治理体系,明确村民委员会、村集体经济组织的职责定位,同时坚持村务公开,利用“社区通”等平台不断加强村民沟通联系,在村民代表大会等制度基础上,形成民事民议、民事民办、民事民管的工作模式,整合资

源搭建平台,不断推进村民自治。推进平安建设:加强农村人口管理,做实以房控人,健全农村安全防控体系,推进农村“雪亮工程”,加强群众群防群治工作,打造平安乡村。加强队伍建设:加强“三农”工作队伍培养、配备和管理,制定落实培训计划,提升工作队伍水平,落实保障待遇,形成人才向农村基层一线流动的用人导向,为乡村振兴战略提供坚强的人才保障。

(四) 加强监督产业融合发展,促进农民生活富裕

产业融合发展:发展壮大农村集体经济,引导推广“村经委托镇管”模式,鼓励集体经济以股权方式参与园区开发,提升开发乡村休闲农业和乡村旅游,发展民宿等项目,深化农产品对外销售渠道,立足区域资源特色,将罗泾大米、长江大闸蟹、稻田小龙虾等一些列优质农产品推向市场,塑造品牌,提升本区农产品品牌影响力。提升农业生产水平:加大绿色农产品认证率,增强农机设施装备,提升农业科技水平,农产品高质高效。培育新型职业农民:在已解决农场职工社会保障的有利条件下,培育新型职业农民,做大做强农村专业合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业等新型经营主体。促进农民增收:完善农村集体经济产权制度改革成果,鼓励多渠道就业,创造条件为农村提供更多就业岗位,加大技能培训和离土农民的公共就业服务力度,发展多元化的农村经济,深化农村各项改革发展,让农民充分享受红利,促进生活富裕。

实施乡村振兴战略,是宝山区的一项宏大工程,建议区人大常委会持续关注,在重大项目、重大资金的安排使用上予以监督、持,使宝山的乡村振兴工作始终在人大的监督中不断推进、不断发展,按照“美在生态、富在产业、根在文化”的总体目标,努力在实施乡村振兴战略中作出示范,走在全市前列。

按：2019年2月27日，区第八届人民代表大会常务委员会第21次会议，听取了区人大农业与农村委员会主任委员华建国关于区八届人大四次会议主席团交付审议的代表议案审议结果的报告。现摘要如下：

关于区八届人大四次会议主席团交付审议的代表议案审议结果的报告

一、议案的主要内容

王律峰等代表认为：根据《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《中共上海市委、市政府关于贯彻〈中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见〉的实施意见》的精神，本区制定出台具体实施意见，确保乡村振兴工作取得实效，实现农村布局合理、产业发展、环境整洁、设施完善、服务健全、农民富裕的目标。同时，根据大量走访调研，本区乡村振兴工作还存在一些不足：一是部分乡村缺乏系统规划、乡村定位有待明确；二是部分乡村仍然存在违法建筑多、环境脏乱差等现象；三是产业融合发展尚待完善、农民生活水平有待提升；四是部分村外来人员集聚、社会管理任务仍然繁重。

为此建议，区人大常委会加强工作监督并从四方面予以重点关注：一是加强监督美丽乡村规划，落实各项政策集聚；二是加强监督美丽乡村建设，打造生态优美农村；三是加强监督文化建设，打造宜居文明农村；四是加强监督产业融合发展，促进农民生活富裕。

二、对议案处理的审议意见

区人大农业与农村委员会认为，实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是建设美丽中国的关键举措，是实现全体人民共同富裕的必然选择，也是宝山充分发挥区域优势，实现城乡融合发展，推动宝山农业更加绿色高效、农村更加美丽宜居、农民更加富裕安康的必由之路。区委、区政府根据中央、市委关于实施乡村振兴战略

的总体要求，以及市委、市政府的工作部署，制定出台了《宝山区关于贯彻市委、市政府〈关于实施乡村振兴战略的实施意见〉的实施意见》《宝山区乡村振兴战略规划（2018-2022）》《宝山区乡村振兴战略实施方案（2018-2022）》等若干配套实施方案，对本区实施乡村振兴战略工作作了全面部署。

鉴于该议案内容事关本区乡村振兴战略的全局，也是区人大代表及人民群众关心的重点热点问题，根据《上海市宝山区人民代表大会关于代表议案的规定》，建议：（一）区人大常委会将该议案内容列入2019年工作计划，安排听取和审议区政府关于实施乡村振兴战略计划及组织实施情况的报告。由区人大农业与农村委员会牵头，会同各相关专（工）委围绕议案提出的意见建议，结合大调研工作，聚焦完善规划政策、发展都市现代绿色农业、发展壮大农村集体经济、改善农村人居环境、农村基层治理等方面，以问题为导向，以需求为引领，开展监督调研，推进乡村振兴战略规划的贯彻落实。（二）区政府及相关部门要认真研究该议案提出的意见建议，制定相关工作方案，健全工作推进机制，加强协调配合，做好议案的办理。重点抓好乡村振兴战略规划的编制与实施，发挥规划引领作用；进一步打造特色精品农业，推进绿色高效发展；持续改善农村人居环境，加强美丽乡村建设力度，补齐短板；发展壮大农村集体经济，增加农民收入；健全农村社会基层治理体系，弘扬乡村文化风尚，提高治理能力等工作，落实本区实施乡村振兴战略的各项任务。同时做好向区人大常委会报告的各项工

按：3月-5月，区人大常委会采取多种方式，深入了解和推进我区乡村振兴战略实施情况，现摘要如下：

多措并举 推进乡村振兴战略实施

一 学他所长

4月18日，区人大常委会开展赴青浦考察学习乡村振兴工作，实地参观了张马村、徐练村、莲湖村。



3月12日，区人大农业农村委组织区人大代表赴金山区、奉贤区学习考察乡村振兴工作。



二 学习培训

4月11日，区人大代表培训期间，邀请市农委副主任黎而力解读本市乡村振兴战略实施方案和“三园”工程重点工作。



三 听取重大事项报告

4月17日，区八届人大常委会第24次会议按照听取区政府重大事项报告规定，听取和讨论了区政府《关于实施乡村振兴战略情况的报告》。



四 深入调研

4月2日，区人大常委会主任李萍带领区人大农业与农村委、常委会办公室赴区农委调研本区乡村振兴工作。



3月18日，区人大农业农村委赴月浦镇调研推进实施乡村振兴战略“产业振兴”工作情况。



3月27日，区人大农业农村委、常委会城建环保工委、侨民宗工委赴区规划资源局调研郊野单元（村庄）规划、乡村振兴产业用地指标保障等工作情况。



3月14日，区人大常委会主任李萍率区人大各专工委、办公室、研究室等负责同志，以及部分区人大代表，前往罗泾镇调研乡村振兴战略实施情况。



3月19日，区人大农业农村委赴杨行镇专题调研大黄村乡村振兴示范村建设工作。

▶▶ 5-10月，各专工委分别开展专题调研，召开政府相关部门座谈会；11月的区人大常委会还将听取区政府关于实施乡村振兴战略计划推进情况的报告，以及区人大常委会相关调研报告。

按：习近平总书记表示，垃圾分类工作就是新时尚。《上海市生活垃圾管理条例》将于7月1日正式施行，市人大常委会将生活垃圾全程分类管理列为年度重点监督工作，并将开展专项监督。

市人大常委会召开生活垃圾全程分类管理专项监督启动会



2019年4月29日，市人大常委会召开生活垃圾全程分类管理推进情况专项监督启动会。市人大常委会主任李萍出席并讲话。市人大常委会副主任须华威作工作部署。区政府副区长王益群参加。启动会由市人大常委会副主任蔡永平主持。

李萍指出，要深刻领会中央、市委、区委精神，进一步增强大局意识、责任意识和法治意识，充分认识垃圾分类管理专项监督的重要性，将专项监督作为推进工作、合力攻坚的契机，为《条例》的实施赢得良好开局、奠定坚实基础。

李萍强调，要坚持有效监督、建设性监督和探索全区域、全过程、全社会监督，按照专项监督调研重点，扎实推动本区生活垃圾全程分类管理体系建设和《条例》实施同步推进。区、镇两级政府和各相关部门要对照监督重点、对标《条例》内容，主动落实任务、主动查找不足，通过确保硬件设施先行到位，探索推行整区域全链条实施，坚持直面问题和效果导向，耐心细致做好群众工作和宣传动员，建立完善“方便大家分、引导大家分”机制等方面的努力，加快建成以法治为基础的生活垃圾全程分类管理体系。

李萍要求，区、镇两级政府和各相关部门要在专项监督中密切协同、积极联动、形成合力，全力营造《条例》实施的良好氛围。要通过人大、政府与社会各界的共同努力，通过媒体的及时报道、宣传引导和舆论监督，用良法促善治，使垃圾分类成为社会治理的又一个“法治化样本”，让全区群众充分感受到《条例》实施的效果，感受到城市管理水平和文明水平的进步。

启动会上，须华威就专项监督工作进行部署，他说，针对本区垃圾分类工作的艰巨性和长期性，以及《条例》刚启动实施的特点，本次专项监督坚持有限目标，重在推动

区政府各部门各司其职，依法抓好基础工作推进，加快构建生活垃圾全程分类体系，提升垃圾分类的实际效果和人民群众的感受度；推动全社会强化法治意识、环保意识和责任意识，积极行动，形成合力，共同参与生活垃圾分类工作；推动本区进一步完善生活垃圾全程分类管理的体制机制和制度规范，使《条例》的贯彻实施开好局，为我市生活垃圾治理水平的加快提升奠定坚实的基础。重点聚焦六个方面：一是各类主体围绕《条例》实施和生活垃圾分类有效推进所开展的宣传教育和社会动员的情况。二是生活垃圾全程分类硬件设施建设情况，特别是分类投放、收集、运输、处置全过程的规范化、标准化、信息化建设情况。三是党政机关、企事业单位、公共机构带头开展垃圾分类的情况。四是区政府相关职能部门和街镇属地政府依照《条例》规定履行职责的情况。五是生活垃圾全程分类管理组织实施、目标任务、考核标准等制度机制的制定实施情况。六是市、区政府确定的2019年相关指标完成情况。

启动会上，区人民政府副区长王益群发言。他强调，一是统一思想认识，坚定目标，主动接受人大监督。要坚持目标导向，打好攻坚战；要坚持问题导向，打好持久战；要坚持效果导向，打好创新战。二是认真查找短板，有的放矢，研究落实工作措施。思想认识要进一步提高；基础设施建设要进一步强化；相关机制要进一步建立完善。三是形成工作合力，攻坚克难，确保完成今年任务目标。要构建三级管理，完善联席会议制度；要全面宣传发动，形成齐抓共管局面；要发挥典型示范，适时总结推广先进经验；要加强执法检查，建立日常考核机制；要接受人大监督，共同推动法规实施。

区绿化市容局、区房管局、友谊路街道三家单位分别作汇报。

区人大各专门委员及常委会各工作委员会、办公室、研究室负责人，各街道人大工委主任，各镇人大



主席，部分区人大代表，区政府办、文明办、绿化市容局、商务委、教育局、民政局、司法局、财政局、规划资源局、生态环境局、房管局、农业农村委、文旅局、市场监管局、城管执法局、机管局及区总工会、团区委、区妇联分管负责人，各镇分管副镇长、各街道办事处分管副主任参加会议。

区人大常委会关于本区生活垃圾全程分类管理推进情况专项监督工作方案

一、监督调研重点

根据监督工作目标定位和本区生活垃圾分类工作的实际情况，本次监督调研重点聚焦以下六个方面：

（一）各类主体围绕《条例》实施和生活垃圾分类有效推进所开展的宣传教育和社会动员的情况。

（二）生活垃圾全程分类硬件设施建设情况，特别是分类投放、收集、运输、处置全过程的规范化、标准化、信息化建设情况。

（三）党政机关、企事业单位、公共机构带头开展垃圾分类的情况。

（四）区政府相关职能部门和街镇属地政府依照《条例》规定履行职责的情况。

（五）生活垃圾全程分类管理组织实施、目标任务、考核标准等制度机制的制定实施情况。

（六）市、区政府确定的2019年相关指标完成情况。

二、时间节点安排

（一）专项监督前期准备（3月至4月中旬）

与区绿化市容局等部门沟通专项监督相关事宜，了解有关工作进展情况，开展实地预调研，形成专项监督工作方案，部署联动监督工作。

（二）召开专项监督启动会（4月下旬）

4月底，召开专项监督启动会，听取区政府相关部门围绕《条例》实施和生活垃圾全程分类管理所开展的工作情况报告。

（三）开展集中调研（5月至9月）

根据7月1日法规正式实施和11月份常委会听取审议区人民政府关于本区推进生活垃圾全程分类体系建设情况的报告这

两个关键节点，将监督工作分为两个阶段：

第一阶段调研（5月至6月）

重点围绕法规实施的各项准备工作开展监督调研，推动区政府及相关部门进一步统一思想、积极行动，加强社会宣传动员，加快配套制度建设和生活垃圾全程分类的硬件建设，为《条例》贯彻实施营造氛围、做好准备。

5月份调研安排

1、围绕法规宣传教育和社会动员情况，赴不同类型的村、住宅小区、区党政机关和企事业单位、公共机构开展随机抽查暗访。

2、围绕垃圾厢房改造、分类容器配置等分类投放设施建设情况，以及分类投放情况，赴各类单位、村、住宅小区和公共场所开展随机抽查暗访。

3、围绕回收体系的服务点、中转站、集散场建设情况，赴有关街镇（园区）和企业开展专题调研。

6月份调研安排

4、围绕生活垃圾分类收集、运输、中转等设施设备建设及分类收集、运输情况，赴有关村、小区和



企业开展专题调研。

5、围绕干垃圾焚烧设施、湿垃圾处置设施等末端分类处置设施的规划建设情况开展专题调研。

6、围绕生活垃圾全程分类信息化建设开展专题调研。

第二阶段调研（7月至9月）

重点围绕区政府相关部门落实法定职责、依法推进生活垃圾全程分类管理的情况开展调研，推动区政府及相关部门依法履职、共同发力，加快建立健全生活垃圾全程分类体系，切实提升全区生活垃圾全程分类管理水平，增强人民群众的感受度和信心。

7月份调研安排

1、围绕党政机关、企事业单位、公共机构带头开展垃圾分类的情况，赴有关单位和机构开展随机抽查暗访。

2、围绕居民区生活垃圾分类投放和资源回收等法规实施情况，赴不同类型村、住宅小区开展随机抽查暗访。

3、围绕党建引领加强组织动员，专题调研基层组织发挥作用情况。

4、围绕生活垃圾源头减量措施落实，专题调研一次性用品限制使用、快递行业落实绿色包装标准、净菜上市和湿垃圾就近就地处置等情况。

8月份调研安排

5、围绕生活垃圾全程分类体系建设和运行情况，分别赴重点街镇开展调研。

6、围绕垃圾分类相关的执法监管，对政府有关执法部门法定职责落实情况开展调研。

7、围绕基层人员各尽其责、履行垃圾分类法定职责情况，召开座谈会听取一线直接参与人员的意见建议。

8、围绕社会组织共同参与推进垃圾分类工作，召开座谈会听取有关社会组织和志愿者的意见建议。



9、围绕社会化企业有效参与垃圾分类，赴相关企业调研，听取对法规实施和完善全程分类体系的意见建议。

9月份调研安排

10、召开人大代表座谈会，听取对参与垃圾分类和推进法规有效实施的意见建议。

11、召开街镇人大工作专题例会，交流联动监督调研情况。

12、围绕市、区政府确定和分解的刚性指标完成情况，赴有关街镇（园区）开展调研，查找问题，分析原因。

13、围绕落实法规确立的源头减量、全程分类、资源化利用等要求，以及分类投放管理责任人制度、定时定点投放制度、不分类不收运制度等落实情况，赴有关街镇（园区）开展随机抽查暗访。

14、组织常委会组成人员、人大代表等对本区生活垃圾全程分类管理推进情况开展集中调研。

（四）形成专项监督调研报告（10月）

汇集调研情况和材料，起草专项监督调研报告。

（五）常委会会议审议（11月）

11月下旬，常委会会议听取和审议区人民政府关于本区推进生活垃圾全程分类体系建设情况的报告，并开展询问。

区人大常委会举办人大代表 履职集中学习培训班

2019年4月10日至12日，区人大常委会举办代表履职集中学习培训班。区人大常委会主任李萍参加学习并讲话，副主任王丽燕、须华威、蔡永平参加学习。区八届人大代表及区、镇两级人大工作者170余人参加学习。

学习培训班先后听取了关于乡村振兴战略、生活垃圾分类管理等方面的专题讲座以及《上海市生活垃圾管理条例》解读，聆听了市人大代表履职经验介绍，部分区人大代表进行了交流发言，畅谈履职心得与学习体会。代表们普遍感到，通过此次集中专题学习，履职意识、履职能力和履职信心都得到了极大的提升。

李萍主任在讲话中充分肯定了此次集中学习培训取得的成效，并就如何加强学习，进一步做好代表履职和代表工作提出了期望和要求。她说，这次学习达到了预期目的，代表们收获很大，既增强了依法履职的责任感和使命感，进一步激发了履职热情，又拓宽了思路和视野，有助于更好地围绕中心、服务大局、发挥代表作用。她希望，一是进一步提高政治站位，充分认识开展履职学习的重要性和必要性；二是进一步认真依法履职，充分发挥代表主体作用，当好监督员、宣传员；三是进一步注重工作实效，不断将新时代代表工作引向深入。



按：2019年2月27日，区第八届人民代表大会常务委员会第21次会议，听取了吕鸣副区长关于产业高质量发展推进情况的报告。现摘要如下：

吕鸣：做好“六个聚焦” 明确未来方向 持续用力推动产业高质量发展（摘要）



一、近期所做的工作和取得的成效

2018年以来，产业经济工作按照高质量发展要求，着力在效益、结构、竞争力上下功夫，重点是“六个聚焦”：

一是聚焦投资拉动效应，集中启动城工科技绿洲、鑫燕隆二期等38个重大产业项目，总投资额达300亿元。投资结构进一步优化，工业投资、服务业投资分别同比增长7%、10.8%。

二是聚焦单位产出效率，建成同济创园二期、国药健康产业园等一批载体，“租税联动”政策效益进一步凸显，纳入统计监测范围的84个商务载体总税收47.29亿元，单位面积产出1398.15元/平方米，同比增长17.93%。盘活低效产业用地2440亩，五大重点产业园区〔即宝山工业园区、城市工业园区、上海机器人产业园、罗店工业园区、月杨工业园区。〕单位

土地产值同比增长18%，土地集约利用工作获得国务院办公厅通报表扬。

三是聚焦科技创新引领，战略性新兴产业（制造业部分）占区属规上工业总产值达26.5%。智慧城市整体发展水平蝉联全市郊区第一。新增高新技术企业100家，新增数为历史之最。复控华龙等11家企业获国家、上海市科技进步奖。

四是聚焦政策撬动引导，在全市率先制定区级产业地图，按照“产业链环节与土地价值区段相匹配”原则，明确镇（园区）主导产业定位，形成

“1+2+3+5”〔即1个特色产业带（邮轮滨江产业发展带）、2个市级重点转型区（南大生态智慧和吴淞创新城）、3个服务业发展带（一号创新带、三号创业带、七号创意带）、5个重点产业园区（上海机器人产业园、宝山工业园区、城市工业园区、罗店工业园区、月杨工业园区）。〕产业空间布局体系。

五是聚焦项目培育导入，围绕主导产业，成功与百度、商汤、中船邮轮科技、安川通商、中信产业基金、上海信投、联和投资、国药、东旭、华域汽车、博泰、芬坎蒂尼、云顶邮轮以及爱唯秀等一流产业集团开展战略合作，共建产业生态，为战略性新兴产业集聚发展锚定关键控制点企业。成功引进商汤医疗总部、上蔬永辉总部、卜蜂莲花总部、中船邮轮科技、尤安设计、爱德夏、优维视、藏格控股、联升基金、北斗依讯、

鸭嘴兽、美威水产、合兴包装等一批优质项目。

六是聚焦对外开放合作，去年外资外贸发展态势良好，外贸出口总额同比增长 20.2%，增幅全市第 1；合同利用外资 15.8 亿美元，总量列全市第 4。今年 1 月延续良好态势，合同外资 7.31 亿元，同比增长 15.3 倍。

二、2019 年产业经济总体目标和工作思路

（一）总体目标

一是主要指标。地区生产总值可比增长 6.5%，一般公共预算收入同比增长 7% 左右，战略性新兴产业（制造业部分）产值占比达 28% 以上。完成产业固投 70 亿，商品销售额同比增长 8%、社零同比增长 6%，合同外资 4.5 亿美元。

二是产业升级。精准盘活低效用地 1500 亩，完成市下达落后产能淘汰目标 45 项。推动产业向园区集中，推动“2+4”产业园区单位面积产值达到 75 亿元 / 平方公里。新增商务载体 50 万平方米，实现纳入区级监测的商务载体单位面积税收同比增长 10%，企业落地率 65%，亿元载体 15 个。引进跨国公司地区总部或研发中心 2 家，培育“专精特新”企业 20 家。

三是科技创新。张江宝山园工业总产值、利润和税收平均增长 5%。新增高新技术企业 60 家以上，增速达全市平均增长水平以上。新增科技小巨人工程企业 6 家、院士专家工作站 2 家、工程技术研究中心 3 家、市级科技孵化基地 2 个，产学研合作项目 20 项，申报国家、市各类创新项目不少于 60 个。

（二）工作思路

2019 年，我们将瞄准世界科技前沿、面向经济主战场、服务国家战略，紧紧围绕“三项新的重大任务”，按照总书记“三个下功夫”要求和李强书记“四个论英雄”标准，坚持在“六个统筹”的工作框架下，加快打造“面向全球、面向未来”的现代化产业体系。

一是创造性贯彻落实“三项新的重大任务”。关

于自贸区新片区的增设，我们将充分发挥国家邮轮试验区和产业互联网创新实践区的优势，在以最快速度、最高效率复制推广自贸区创新举措的同时，发挥开路先锋、示范引领、突破攻坚的作用。**关于科创板和注册制，我们将用好这个平台和机制**，做好政策设计、制度安排、载体资源、流程服务和营商环境。不久前，我们与上交所签订了战略合作协议，加强科创板上市公司培育辅导和信息共享。**关于长三角一体化国家战略**，我们将充分利用宝山作为“长江口经济圈门户”



通江达海、链接主城、交通便捷的独特区位优势，以及老工业区转型的空间资源优势，主动寻求在长三角更大空间的产业链布局，通过腾笼换鸟、筑巢引凤等系列举措，做高价值区段。

二是全力贯彻落实“三个下功夫”，推动产业经济高质量发展。在提高经济密

度和投入产出效率方面，以“单位产出”为核心，商务委负责商务载体，重点是轨道交通沿线，关注单位面积税收；经委紧盯 2+4 园区，重点关注亩均产值和税收；科委紧盯科技孵化器和众创空间，重点关注科技浓度和创新能力。在增强创新策源能力方面，主动服务国家战略、领受国家任务、承担宝山责任。特别是在集成电路、人工智能、生物医药上海未来三大主攻产业领域我们已经有所布局，应有更大作为。在提升全球资源配置能力方面，我们将打造一批面向国际国内“两个扇面”，具有集聚和辐射能力的大平台，上海钢联、欧冶云商在这方面已经做了探索和实践。我们将强化对外资的招商、服务、检测、统计，持续提升外资对区域经济的贡献度。特别是在中美贸易战的背景下，更加主动寻求与日本、德国等在高技术领域的合作，作为吸引外资的主攻方向。

三是持续贯彻落实“六个统筹”。**产业布局方面**，将根据产业发展实际情况，继续修订完善 2019 版产业

地图，并对吴淞、南大以及机器人产业园、国际超导产业园等重点园区进行高品质规划。**产业准入方面**，将根据市级文件要求，修订2019版产业准入正面和负面清单，并根据本市产业用地指南，探索创新195区域准入标准，更新不同土地价值区段的产业准入条件，完善重点行业产出强度标准，作为核定项目用地规模、评估项目准入的工作指引。**政策服务方面**，围绕新材料、新一代信息技术、生物医药及生命健康出台产业专项政策。加紧出台我区高效率配置资源，推动产业高质量发展的落实方案和任务清单，建立高质量发展指标体系、资源利用效率评价制度、工业企业综合绩效评价办法和产业园区高质量发展评价机制，推动各类资源不断向优质企业和产品集中。**产业资源方面**，将继续提升低效用地盘活的质量和效益，以形成规模、便于整体规划、整体开发的区域为工作重点，并将土地盘活和产业导入结合起来，加快周转效率。**招商机制方面**，将进一步发挥好宝山区二三产联动的区位优势，推动项目南北联动全区统筹常态化。梳理体制内外招商公司，强化投促工作例会制度，加强人员培训、信息互通和项目协同。开展机器人及智能硬件、产业互联网等10大高峰论坛，加强与中介机构、企业联盟、行业协会、地区商会等专业团队合作，拓展招商渠道，提升招商质量。同时，加大优质载体供给，并鼓励国资集资在中心城区、科技园区购买或租赁楼宇，在全市范围更大力度地为宝山开展项目统筹布局。

三、下一步工作举措

聚焦“三重一大”，持续用力推动产业高质量发展。

一是加快重点区域开发建设。特别是两大市级重点转型区域，南大地区，按照“不低于黄浦江两岸”的标准开发，高标准打造以AI为主攻方向的南大未来智慧生态城。目前，南大调整控规后的产业研发用地从124万平方米扩大至205万平方米。我们将结合与百度、商汤、博泰等战略合作，构建AI+新模式和商用示范区。结合AI专项规划，加快启动AI-CITY基础平台、铺设物联感知层。南大首发地块于3月上市。吴淞工业区，产业规划已形成初步成果，将重点导入“两新（新材料、智能硬件）、两创（科创、文创）、双高（高端商务商业、高品质旅游）”产业集群，打造卓越品质的吴淞国际创新城。

二是加快引进一批重大项目。超前布局未来产业、加快培育战新产业，发挥产业链关键控制点企业在产业集群中的作用。聚焦总部经济，全力引进京东、藏格、钜成科技、申和热磁等一批地区总部项目，加快商汤智慧医疗、博泰、百度等战略协议项目落地。聚焦主导产业，制订重点项目“一企一策”，加快引进中船708所、安川机器人、优必选机器人、华信高端路由器、美年健康、天境生物、百度游戏、时新设计、伟创力、腾讯互娱游戏基地、联橙科技、中环洁、康恒环境等一批优质项目。聚焦重大产业项目建设，滚动编制2019年重点产业项目库，建立“20+15+X”重点产业项目推进机制，实施重点产业项目“全程帮办制度”，“包干到人，全程跟踪，全程督办，全程服务”。2019年在建、拟建的重点产业项目共35个，总投资约280亿元，先进制造业项目20个、产业园区载体和平台项目15个。其中，中交交通信息产业中心等15个项目拟于年内开工，华域电机等8个项目拟于年内投产。

三是加快搭建一批重要科技平台。聚焦人工智能、5G通信、物联网、生物医药、机器人等关键领域内“卡脖子”的、打破国际垄断、填补国家空白的科技项目。建立与大院大所的战略合作，抓紧出台环上大科技圈规划和专项政策，加快推动无人艇、模具钢、索灵试剂项目落地。着力推动与东华大学人工智能、复旦大学生命健康及信息工程、同济大学建筑科技、中科院微系统所石墨烯与智能传感器、电缆所超导电缆、电科所机器人等全面合作，全力打造创新技术策源地，依托石墨烯、超导、AI医学影像、3D打印等市区两级功能型平台，促进设备共享和试验场景开放，以“平台+园区+基金”模式加速成果转化。协调推进重型燃气轮机、公里级超导电缆等国家重大科技攻关项目。

四是持续做大品牌影响力。酒香也怕巷子深，我们将通过各种渠道加大宣传宝山的资源禀赋、区位优势、产业基础、发展蓝图，努力做高做大“朋友圈”，主动与高手寻求战略合作。同时，不断优化营商环境，以帮助企业渡难关就是帮助自己渡难关，帮助企业谋发展就是帮助自己谋发展的理念，以服务真正为产业创造价值，做好企业服务的店小二。

按：2019年4月17日，区第八届人民代表大会常务委员会第24次会议听取了王益群副区长实施乡村振兴战略情况的报告。现摘要如下：

王益群：强化“六个统筹” 实施“三园工程” 全面落实乡村振兴战略（摘要）

一、总体目标

根据《宝山区关于贯彻〈市委、市政府关于实施乡村振兴战略的实施意见〉的实施意见》和《宝山区乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，我区实施乡村振兴战略的目标是：

到2022年，乡村振兴取得重大进展。基本形成都市现代绿色农业为代表的乡村产业体系，地产农产品绿色食品认证率达到25%，农田化肥、农药施用量分别下降21%和20%，农业组织化率达到90%，形成5个区域性农产品品牌，做大做强2个农产品品牌，打造3个以上乡村旅游节庆品牌和若干条旅游精品线路。基本形成生态美丽宜居的乡村人居环境，完成农村公路提档升级改造150公里，优、良、中等路比例96%以上，农村公路绿化率达到95%以上；完成565座农村公厕修缮；全区污水管网达760公里。全面消除劣Ⅴ类水体；“无违建村”创建率达到90%以上；全区森林覆盖率达到16.5%。全区农村生活垃圾分类全覆盖，创建30个以上市级农村垃圾分类示范村。建成10个上海市乡村振兴示范村，实现基本农田保护区内美丽乡村示范村创建全覆盖、基本农田保护区外有村庄形态的村美丽乡村达标村创建全覆盖。基本形成民风淳正的乡村文明氛围，乡村公共文化服务体系更加健全，文明村镇占比达到85%以上。基本形



成和谐有序的乡村治理格局，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体系，基本形成共享发展、共同富裕的持续发展之路，城乡均等的基本公共服务和社会保障水平再上新台阶，精准帮扶机制更加有效，农民就业水平显著提高，标准化镇养老院和托老所全覆盖，每所村卫生室配备2名以上新乡医，义务教育高级职称教师配置100%达标，农村居民家庭人均可支配收入增速不低于城镇居民家庭人均可支配收入增速。

到2035年，乡村全面振兴，农业农村基本实现现代化，努力把本区农业农村打造成可持续发展的示范区和宜居城市的后花园。到2050年，实现更高层次的农业农村现代化、更高层次的城乡融合、更高层次的

人与自然和谐发展。

二、实施乡村振兴战略工作进展情况

(一) 强化区级统筹, 确保乡村优先发展。成立了书记、区长总牵头的领导小组, 推动乡村振兴重点工作形成任务清单, 常态化开展督导。出台宝山实施乡村振兴战略的实施意见、战略规划、实施方案, 明确 90 项任务, 8 个专项行动。构建了“1+2+24”政策体系, 出台了关于人居环境、农村集体经济、土地规划、农村公路等全方位的支持政策。2018 年区本级财政安排资金 40.15 亿元, 较上年增长 16.7%。

(二) 强化规划引领, 确保战略路径清晰。编制完成宝山区 2035 城市总规, 推进月浦、罗店等新市镇总体规划编制、罗泾特色小镇规划方案编制, 全面开展北部五镇郊野单元(村庄)规划编制工作, 明确 3 个保护村、31 个保留村范围。盘活土地资源, 完成 2440 亩低效用地盘活任务和 130 公顷减量化任务, 规范设施农用地管理, 完成 26 个点位“大棚房”专项清理整治。

(三) 强化示范带动, 确保人居环境改善。推进罗泾塘湾村乡村振兴示范村建设试点, 以打造“养生塘、生态村、智慧湾”为目标, 完成村庄规划编制和产业招商、运营团队组建, 落实产业用地近 18.4 亩。扩大美丽乡村创建范围, 成功创建 6 个市级、14 个区级美丽乡村示范村, 启动 9 个美丽乡村达标村建设。出台《宝山区农村人居环境整治实施方案(2018-2020 年)》, 全区 92 个村通过“无违村”区级验收, 2018 年“1+14”考核断面水质实现动态达标, 劣 V 类水体比例控制在市下达指标以内。

(四) 强化城乡统筹, 确保配套设施提升。推动基础设施提标升级, 完成 24 公里“四好农村路”的建设, 完成 803 户农村生活污水集中处置, 实现农村生活污水集中处置全覆盖。完成 205 座农村公厕改造任务, 完成第一轮中小河道轮疏。促进公共服务均衡供给, 引进世外、华二等优质教育资源, 实施乡村学校修缮项目近 20 个。定向培养乡村医生 45 人, 派遣专家 53 名,

建成 17 家各类养老机构, 12 家农村薄弱养老机构完成改造。

(五) 强化改革创新, 确保镇村经济转型发展。一手抓农业高效高质量发展, 农产品绿色认证比例从零到突破 4.5%, 罗泾虾恋米在中国绿色食品博览会上获评金奖。一手抓农村集体经济改革发展, 101 个村完成村级产权制度改革, 4 个镇完成镇级改革。

(六) 强化夯实基础, 确保治理体系现代化。加强基层组织和队伍建设, 抓好班长工程, 完成村“两委”换届, 实施大规模村干部培训计划。强化“社区通”在农村的推广应用, 开辟“村务公开”、“乡愁乡音”等功能模块, 健全网上村务公开和监督流程, 方便村民参与村级事务。获评 1 个全国民主法治示范村。

三、存在的问题

一是农村人居环境底色不亮。外来人口持续导入, 农村生态环境和基础设施承载重荷。农村道路、排水等基础设施历史欠账较多, 区域水环境治理压力仍然较大, 部分地区脏乱差现象仍然存在。

二是农村产业发展活力不足。农业发展有待提质, 农业生产经营规模普遍较小, 农产品品牌有待培育, 农产品绿色认证刚刚起步。“五违四必”整治和减量化工作持续推进影响部分村集体收入, 新型集体经济发展路径仍需不断探索。

三是农村人才队伍支撑不够。总体上看, 宝山村党支部书记年龄、学历结构较以往有所改善, 但熟悉农业农村工作的年轻干部仍然较少, 部分镇存在村干部梯队“青黄不接”现象。懂农业、会经营、善管理的农业专技人才相当缺乏, 农业劳动力明显老龄化, 农村各类专业技术人才相对缺失。

四、2019 年乡村振兴工作重点任务

(一) 实施以全面提升农村环境面貌为核心的“美丽家园”工程

1. 编制高质量农业农村规划。在充分挖掘乡村文化、风貌、自然肌理等要素基础上, 优化镇村空间布局, 上半年完成罗泾、罗店、月浦、顾村和杨行镇郊野单

元（村庄）规划编制和审批。

2. 实施高标准示范村建设。确保按期完成塘湾村乡村振兴示范村创建。同步启动新一轮三个示范村创建。推动月浦镇聚源桥村以“花”为媒，罗泾镇海星村以“水”为邻，罗店镇天平村以“菇”为本，发挥绿色田园、农旅融合和超大食用菌的优势，全面推进16个村争创市、区级美丽乡村示范村，11个村建设美丽乡村达标村。

3. 推进农民相对集中居住。出台新一轮农民集中居住政策。制定2019年度农民集中居住推进计划，建立2019-2022年农民集中居住项目库。

4. 强化农村人居环境整治。按照补齐短板的要求，

色田园”工程

1. 推进绿色生态循环农业建设。以农产品绿色认证为引领，大力实施化肥农药减施工程，积极推广应用绿色生态防治技术、清洁化生产技术和农业资源循环利用模式，力争全区绿色食品认证率达到15%。2. 培育现代农业新型经营主体。围绕规模化经营和家庭农场建设目标，指导发展10个种养结合、粮经结合、经济作物、养殖类等多种类型家庭农场。新增培育新型职业农民60名，农业从业人员持证比例达55%以上；实施青年农场主培养计划，全年新增培养青年农场主3名。

3. 打造休闲农业和优质农产品品牌。开展乡村旅



重点抓好乡村的基础设施建设和公共服务。建设“四好”农村路，出台村庄道路建设和养护管理办法等政策，区财政给予养护投入50%的补贴资金，逐步推动乡村道路“纳管”行动。推进厕所革命，完成修缮188座农村公厕改造升级任务。加强水环境治理，滚动推进农林水行动计划，全区劣Ⅴ类水体占比控制在10%以内，建设16条生态示范河道。强化生活垃圾分类，重点在提升农村环卫设施设备档次、建设垃圾分类收运、处置全流程机制等方面下功夫，建设“无违农村”，确保“无违建村”创建成功率90%以上。

（二）实施以全面实现农业提质增效为核心的“绿

游规划研究，制定出台指导民宿业发展的意见和扶持政策。推动乡村游与“樱花、浪花、钢花、文艺之花”等魅力元素结合，对接红色教育、古镇雅韵、宗教文化、工业遗存等旅游资源，推动串点成线，挖掘非遗等民间文化，做精品鲜节、花艺术节、龙船节等活动，提升乡村游吸引力。

（三）实施以全面促进农民持续增收为核心的“幸福乐园”工程

1. 深化农村综合帮扶。确定农村家庭人均年收入低于本市低保标准2倍的为本区生活困难农户，每年300万元的固定收益专项用于生活困难农户帮扶，做



到精准帮扶、产业帮扶。落实村级组织基本运转经费区级财政保障新机制，提高保障水平。

2. 发展新型农村集体经济。深化集体产权制度改革，全面完成村级产权制度改革工作，完成5个镇镇级产权制度改革任务。贯彻实施《上海市农村集体资产管理条例》，进一步完善集体经济组织内部治理机制。

3. 提高农村公共服务水平。建设22个健身苑点，新建13个农村养老示范睦邻点，改造6家农村薄弱养老机构。加快32个农村教育项目建设，基本形成学区化集团化办学格局。推动区域医联体专家下沉北部农村，实施乡村医生全科能力培训计划。

4. 提升乡村治理能力。加强自治共治，依托“社区通”平台，实施“阳光村务工程”，103个村全面开通“村务公开”版块；建设“平安乡村”，推进农村“雪亮工程”和智能安防系统建设，启动建设53个智能安防村宅，实现村级视频监控系统建设全覆盖、

全联网。创建“文明乡村”，切实强化农村地区基层党建，推动全面从严治党向农村基层延伸。大力推进文明镇、村创建活动，创建率达到80%以上。

(四) 优化保障机制，落实农业农村优先发展各项措施

1. 进一步做强推进机制。形成年度乡村振兴工作要点和重点任务清单，梳理明确111项区级任务，每月公布一次重点工作完成情况的量化数据。落实“一镇一方案”，分解形成518项镇级任务，逐级落实责任。

2. 进一步整合投入机制。强化财力保障，优化财政支出结构，推进区、镇两级财政支农财权事权合理划分，突出农村人居环境、公共服务和村级组织运转等重点领域的公共财政保障，区级支农预算43.4亿，较2018年增长8%左右（支持农村基础设施建设和农业高质量发展，安排97427.75万元；支持农村生态宜居建设，安排165177.63万元；支持农村公共文化服务体系建设和，安排5924.40万元；支持健全现代农村治理体系建设，安排7248.58万元；支持城乡基本公共服务均等化发展，安排158297.98万元）。

3. 进一步完善督查考核机制。将乡村振兴工作纳入区委“1+3”考核体系，制定乡村振兴工作考核实施办法，考进一步加大督查力度，层层压实责任，每周由区领导带队实地督导示范村创建等重点工作进展，每双月召开一次乡村振兴现场会，对乡村振兴示范村创建工作开展现场检查，确保各项工作按节奏推进。



按：2019年3月至4月，区人大财经委、常委会预算工委和各相关专工委对我区区属国有企业资产管理情况开展了系列调研。4月17日，区八届人大常委会举行第24次会议，听取和审议了区人大财经委、区人大常委会预算工委的调研报告，现摘要如下：

摸清家底 聚焦问题 助推国有企业做优 做强 做大

■区人大财经委员会

为深入贯彻落实中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》精神，按照全国人大常委会和市人大常委会有关工作要求，根据区委决策部署，区人大常委会2019年监督工作计划安排，本次常委会会议审议区政府关于加强区属企业国有资产管理情况的报告。为做好相关工作，区人大财经委和常委会预算工委组织部分区人大代表组成调研组开展专题调研，听取了区财政局、国资委等相关政府部门国有资产管理情况汇报，赴宝山集团、宝建集团、吴淞口、长江口等区属国有企业调研，并召开座谈会听取相关意见建议。现将主要情况报告如下。

一、区属国有企业国有资产与管理基本情况

近年来，区政府认真贯彻落实中央、市委和区委关于加强国有资产管理的部署要求，结合本区国有企业的实际情况，出台了一系列规范国有企业运营和资产管理的政策举措，着力深化提高企业竞争力，进一步推动了国有资产保值增值和国有企业做大做优做强，为宝山经济社会持续健康发展作出了积极贡献。

（一）企业国有资产情况

据区政府相关部门汇总统计，截至2018年末，本

区共有国有企业164家，资产合计522.34亿元，负债合计277.01亿元，所有者权益245.33亿元，资产负债率53.03%。

2018年，本区国有企业共实现营业收入52.66亿元，净利润3.69亿元，净资产收益率1.5%，实缴税金总额3.48亿元，国有资本保值增值率103.12%。2018年，6家直管国有企业净利润3.41亿元，占全区国有企业净利润总额92.62%。

2018年，本区国有资本经营预算共上缴国资收益4,575.39万元，支出4,204.62万元。

（二）国资国企改革情况

坚持加强党的领导、完善国有企业公司治理体系。加强落实党组织在企业法人治理结构中的法定地位，充分发挥党组织的政治核心作用，发挥国企党组织“把方向、管大局、保落实”的领导作用。进一步理清和界定董事会、经理层、监事会的职责权利，充分发挥监事会作用，进一步完善了公司内部各司其职、有效制衡、协调运转的国有企业法人治理结构。

国资国企改革不断深化、推动国企做大做强。扎实推进国资国企重组整合，围绕“国资国企改革18条”，积极鼓励国有企业与各类投资主体参与混合所有制改革；推动企业承担区内政府重大投资项目建设，参与



南大地区、吴淞工业区、新顾城等开发建设，促进国资国企产业结构优化升级，国企做大做强。同时，加强资源整合，优化战略板块功能布局，启动邮轮滨江板块资产整合、建设发展板块产权结构调整等工作。

（三）国有资产监管情况

区政府及相关部门认真贯彻落实党中央及市委、区委关于完善国有资产管理体制、完善现代企业制度等要求，不断改进企业国有资产管理工作的；以专业化为导向完善国企监管体系，研究制定企业出租房屋及经营场所管理、投融资监督管理、投资建设工程项目管理、国有企业领导人薪酬制度等文件。规范风险管控，加强区属国有企业国有资产有效监管，实施分层分类监管，不断强化审计监督，督促企业对审计反映问题及时整改，充分发挥监事会、纪检、内外部审计等力量，推进形成监管合力。

二、企业国有资产管理面临的主要问题

区属国资国企在服务区域经济社会发展、保障和改善民生等方面发挥了积极作用，但是调研也发现，

企业国资管理还存在一些问题，需要引起重视。

（一）企业国有资产管理体制改革措施有待尽快落地。根据十九大关于“完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，促进国有资本保值增值，有效防止国有资产流失”的要求，出资人管理与法人治理结构仍需完善，个别企业、委托监管企业出资人关系尚未完全理顺，需要进一步加强资产整合和推进力度。

（二）国有企业规模小、分布散，整体实力相对较弱。由于历史原因，本区国有企业整

体规模小、分布散，164家国有企业平均净资产每户为1.5亿元左右；经营业务单纯、收入来源单一，部分企业主要依靠房屋租赁收入和少部分投资收益。按照区委、区政府板块战略整合、推进转型发展的要求，国资国企资源配置和布局还需合理优化，市场经营能力有待提高。

（三）企业激励机制有待进一步健全。尽管对国企实行了分类管理，但尚未建立起符合行业规律特点的激励机制。国有企业的自主经营权和法人财产权有待进一步落实到位。调研中，有企业反映，目前由于一些体制机制因素，束缚了企业的“手脚”，影响了企业对市场的应变能力，进而影响企业发展、削弱企业竞争力，企业的活力亟待真正激发。还有企业反映，近年来为配合区域整体规划和经济发展需要，又受到电商平台等对实体经济的冲击，企业经营性网点大幅减少，对经营规模产生一定影响，希望得到更多激励政策支持，助力企业发展壮大。

（四）企业经营管理人员队伍建设亟待进一步加强。调研中不少单位表示，国企经营管理人才队伍亟

待优化。目前，国企经营管理人才队伍紧缺，整体素质有待进一步提高，新老交替任务艰巨。面对市场化经济发展，亟需大量专业化、具有创新性、开拓性的人才资源配置。

三、进一步完善企业国有资产管理的相关建议

为加强和改进本区企业国有资产管理，促进国有企业做大做强，结合调研中反映的问题，提出以下建议：

（一）健全企业国有资产管理机制，深化企业国有资产管理体制改革。相关部门要加强沟通协调，理顺出资关系，统筹资源资产整合，夯实国有企业发展壮大的基础。要进一步厘清



出资人管理与行政管理、行业监管的边界。完善企业法人治理结构，加强公司董事会建设，进一步健全董事会决策、经理层执行、监事会监督的公司治理体系。

（二）优化企业国有资产布局，增强企业可持续发展能力。要尽快启动本区平台公司的运作，完成资产注入等工作，切实增强区属国有资本的运营能力。要加快国有经济布局优化、结构调整、资产整合重组，加快本区国有企业战略板块功能布局；在企业整合重组、委托管理过程中，对资产划拨、工商税务办理、历史遗留问题处置等，政府相关部门要进一步加大支持力度，出台配套扶持政策予以制度保障。市场竞争

类企业要有效提升盈利能力，在业务创新、服务提升、市场拓展、品牌建设等方面，积极培育企业的核心竞争力，提高企业盈利水平。要鼓励、支持国有企业更多参与区内重大项目开发和建设，在加快发展宝山邮轮经济、全力打响“四大品牌”建设中发挥国有企业积极作用，助推全区经济社会转型升级。要不断优化国有资本经营预算的支出结构，增加资本性支出比重，夯实国资国企发展基础。

（三）加强国有企业经营管理人才队伍建设，激励完善人才激励机制。要充分用好本市、本区有关人才政策，完善市场化选聘机制，推动国有企业市场化引进各类高端创新人才、职业经理人。要加强国有企业经营管理人才队伍培养建设，让优秀人才在国有企业的舞台上，能够更好地发挥作用。

（四）健全和完善国有资产管理情况向人大常委会报告制度。政府向人大常委会报告国有资产管理情况是党和国家加强国有资产管理 and 治理的重要基础工作。区政府及其相关部门要进一步学习领会有关要求，准确把握其核心要义，要进一步完善报告的框架结构，充实报告内容，稳步做到全口径、全覆盖反映国有资产底数，同时要不断全面客观分析面临的问题，进一步促进国有资产保值增值。

区人大常委会组成人员及代表审议《关于区属国有企业资产监督管理情况专项报告》的意见、建议



郭有浩（区人大常委会委员）：

区政府及其相关部门加强国资监管,着力深化改革,促进国资保值增值,

为本区经济社会持续健康发展作出积极贡献。就国资监管,提两点建议:一是进一步完善宝山区投融资平台公司的体制、机制,请区国资委、发改委、财政局、市场监管局等相关机构加强协作配合,加快工作进程。二是区属国资国企要继续积极参与吴淞工业区、南大地区、宝山滨江等区域的开发建设,进一步提升国资国企综合实力。



王新民（区人大常委会委员）：

提三点建议:一是进一步提升资本运作效率。根据附表数据反映,2018年,区属国企

年均货币资金已接近百亿规模。如何规范资金运作、提升资金收益率显得十分重要。建议区政府层面出台规范,对区属国企的货币资金规模控制、账户管理、资金存放、投资理财以及风险管控行为提出指导意见

和监管要求,从制度上保障资金使用安全;同时,发挥好投融资平台公司的“资产整合、投融资管理”的支撑功能,研究制定国有资本结构优化措施及重大投融资规划,通过资本纽带和市场化渠道,整合盘活区属国有资金资产资源,参与重点板块开发和重大项目投资建设,促进存量资产、存量资本的合理流动与优化配置。二是进一步“瘦身强体”。委托监管类企业要加快清理并转,对非正常经营的企业加快清理、处置和关闭,对规模小、有存续价值的企业加大整合并转力度,符合条件的尽快纳入直接监管范围。在处理企业历史遗留问题方面,有的区属企业具有丰富的经验和专业人才队伍,可以通过委托处置方式加快清理节奏。另外,调研发现有的企业法人层级达到三级以上,建议按照扁平化管理要求进行适当压减,减少法人户数,防止级次过多、链条过长影响经营管理效率。三是进一步完善企业国资情况向人大报告制度。为持续深入推进好报告工作,继续研究完善报告工作机制,细化报告方式和内容,进一步提升报告质量。比如,报告内容上,细化对资产具体分布形态、增减变动、结构变化情况,以及收入来源、成本结构的分析;对国资监管存在的不足增加一些量化分析;增加反映国资经济社会效益的评价指标情况等。报告形式上,在附表中增加各个企业财务状况、经营状况主要项目的明细数据等;报告程序上,明确向人大常委会会议报告前政府内部决策(通过)流程等。

叶敏（区人大代表）：

为进一步促进本区国有企业做大做强，我提两个建议：一是区政府及



其相关部门在安排有关政府性投资项目建设，以及一些重大建设项目过程中，不断增加区属国有企业的市场份额，促进企业做大做强。二是要促进区属国有企业加快国有经济布局优化，引导企业积极参与区域重大工程、重大功能性项目、版块建设等，特别是民生项目的建设和管理。国有企业要积极引进先进装备和人才，壮大自身发展和能力素质，提高国资国企对区域经济的贡献度。

侯岚（区人大代表）：

前期参加了区人大财经委、常委会预算工委对国资委、以及相关区属



国有企业调研，目前国有企业共分三类：竞争类、公共服务类、功能类。竞争类企业完全以市场为导向，主要目标是经济效益最大化，同时兼顾社会效益和社会责任；公共服务类企业要保证城市运行安全和稳定，以社会效益为主。调研中各方反映了一些问题和瓶颈，主要包括两方面：一是资产、资源的缺乏。国资委对企业考核主要是净资产收益率、资产保值增值率和净利润。按照要求，国有资本经营预算每年净利润 30%

要上缴。25% 上缴企业所得税、30% 上缴国有资本经营预算，剩余 45% 留在企业供继续发展之用。存在的主要矛盾是在纯市场化经营过程中，国有企业由于体制机制问题，束缚了企业的对外经营和发展的手脚，特别是在参与一些重大项目过程中，和民营企业的竞争、抗衡过程中，灵活性等方面明显不足。不是国有企业本身不愿意参与和发展。例如长江口、供销社一年的营业收入规模超过 10 亿，从经营规模、管理团队等方面完全有能力参与一些重大项目。希望区政府在这些方面对于国有企业更大倾斜力度，让每家国有企业更大程度发挥特长。除了经济效益以外，国有企业还承担了更多社会效益和社会责任，例如在五违四必、中小河道整治等过程中，国有企业发挥了很大作用。国有企业要全面参与本区改革和发展，比如政府、街镇项目等，要进行深度合作，实现互惠双赢的最终目的，让“市场的手”和“政府的手”紧紧握在一起，在宝山经济社会发展中发挥自己的力量和作用。二是希望得到更多政策支持。在企业改革进程中会有兼并企业行为的发生。这部分被兼并企业由于历史原因，本来多为亏损单位，基础条件薄弱，甚至基础管理缺失。为了理顺相关关系，要对这部分兼并企业进行关、停、并、转，在注销企业过程中，要先看其对外投资关系，如果有对外投资企业，必须先将这部分企业一一注销，这些对外投资企业的法定代表人、股东多已无法找到，在企业登记系统中显示的是政府相关部门已吊销，但证照尚未注销，在办理有关手续过程中，需要提供大量证明材料，包括法定代表人签字、盖章、股东决议等，在办理注销过程中根本无法收集这些材料，无法顺利完成注销。希望政府相关部门给予更多政策支持，提供绿色通道、专业指导意见等，从而真正解决这些矛盾和问题。

按：2019年3月至4月，区人大常委会预算工委和各相关专工委对我区“美丽家园”项目资金使用情况开展了系列调研。4月17日，区八届人大常委会举行第24次会议，听取和审议了预算工委的调研报告，现将报告和审议意见建议摘要如下：

紧扣项目资金 加强监督调研 推进财政资金绩效提升

■区人大常委会预算工委

一、调研总体情况

（一）“美丽家园”资金使用管理情况

1. 资金安排及资金来源情况

根据区级预算安排和执行情况以及各街镇、有关区级职能部门上报的数据分析统计，三项工作的资金投入和来源如下：

2017年三项工作资金投入合计101879.63万元。分别是：创建102个示范小区、250个达标小区，投入资金99613.09万元，其中：区级财政奖励资金40549.9万元、镇级资金22179.29万元、其他资金36883.9万元；燃气内管改造实际投入1866.54万元，全部为区级资金；老旧小区消防设施改造实际投入资金400万元，其中：区级资金280万元、镇级120万元。

2018年三项工作资金投入合计60894.17万元。分别是：创建64个示范小区，投入资金3815.9万元，其中：区级财政奖励资金1920万元、镇级资金1779.3万元、其他资金176.6万元；51个实施房屋修缮小区的修缮资金（含雨污混接改造）计划资金54158.29万元，其中：区级财政资金41695.53万元、镇级资金8054.24万元、市级资金1693.15万元、业主等其他资金2715.37万元；

燃气内管改造实际投入资金1975.95万元，均为区级财政资金；老旧小区消防设施改造项目实际投入资金944.03万元，其中：区级财政资金712.56万元，市级资金231.47万元。

2019年，三项工作计划资金合计113348.42万元。分别是：创建100个示范小区，计划资金6995万元，其中：区级财政奖励资金3000万元、镇级资金3785万元、其他资金210万元；84个住宅修缮项目计划资金102636.53万元，其中区级资金81514.31万元、镇级资金17317.52万元、业主等其他资金3804.7万元；燃气内管改造项目资金2326.89万元，均为区级财政资金；老旧小区进行消防设施改造项目资金1390万元，其中：区级财政资金1063万元、市级资金240万元、镇级资金87万元。（详见附表）

2. 资金使用管理情况

（1）小区综合改造和住宅修缮。2017年以“创宜居宝山、建美好家园”为主题的创建示范小区和达标小区项目是由各街镇为责任主体负责实施，区政府对完成的街镇予以资金奖励。为此，专门制定了资金奖励办法，明确了奖励标准、资金拨付办法，要求街

镇对奖励资金单独核算、专款专用。区对镇的补贴资金在区对镇专项转移支付预算中安排，街道的资金通过部门预算调增安排。2018年起，开展“精彩社区、美好家园”创建活动，以房屋修缮和创建示范小区为主。房屋修缮改造责任主体是区房管局，区房管局制定了《宝山区开展“精彩社区、美好生活”创建活动的实施意见》，对房屋本体修缮改造的建设资金标准、资金筹措要求、拨付流程以及创建示范小区的奖励标准予以明确，改造资金列入政府投资项目计划，住宅修缮资金统一由区房管局通过财政授权支付方式拨付至实施单位。示范小区创建的责任主体仍为各街镇，区级奖励资金计划通过区对镇专项转移支付和街道部门预算调整中安排。

(2) 燃气内管改造。2017年至2019年燃气内管改造项目资金列入区建管委下属燃气所年度单位预算，由区建管委负责实施和资金支付。

(3) 消防设施改造。2017年到2019年老旧小区消防设施改造资金每年以专项资金报告方式申请后，

追加到消防支队部门预算中，由消防支队负责实施和资金支付。

(二) “美丽家园”资金使用总体效果

调研组认为，区政府认真贯彻市委市政府和区委关于住宅小区建设“美丽家园”的政策要求，充分调动基层的积极性，积极推进“美丽家园”建设，在财政资金紧张的情况下，仍然加大了这项工作的投入。通过“美丽家园”建设，广大人民群众得到切实的实惠，财政资金发挥了应有作用。主要体现在：一是小区人居环境显著改善，拆除了住宅小区公共区域违建，增设和改善基础设施，如公共绿地、休闲广场、机动车停车位、非机动车停车棚、充电桩、便民洗车设施等，小区的环境更美，居民的生活更方便。二是群众获得感提升，通过老旧小区住宅修缮（含雨污混接改造）、燃气内管改造、老旧小区消防设施改造，解决了群众的急难愁问题，居住的基本需求得到满足，居民对这些触之可及的实惠感受度高，也提高了其参与社区治理的积极性、主动性。三是形成一批工作亮点。按照“环



境更优美、管理更精细、服务更高效、四治更规范”的工作要求，各街镇都形成了一些行之有效的工作机制和特色品牌，比如张庙街道的“公共客厅”、顾村镇文宝苑小区多元投入和居民自治、淞南镇“自治五步法”（居民议事、居委理事、集体定事、协同办事、群众评事）等，值得总结和进一步推广。



（三）存在的困难和问题

调研中发现，随着“美丽家园”建设的不断深化，在推进过程中面临一些困难和问题需要研究解决：一是财政资金使用绩效还需进一步提升，如一些小区的不同项目未能统筹安排施工，分别实施而导致重复开挖路面等情况，造成居民不便和资金浪费；还有一些小区存在因前期设计不合理、施工监管不到位等导致的实际使用资金远超预算情况。二是项目实施过程听取群众意见不够，满足小区个性化需求方面还有所欠缺。三是社区自治共治作用还需进一步发挥，居民自治意识不够强，业委会作用发挥不够充分，一些小区的物业公司小、散、弱，提供的服务难以满足居民需求，小区环境改善的资金筹措存在对财政资金“等靠要”的依赖思想。

二、对“美丽家园”项目资金安排使用管理的建议

1. 保障“美丽家园”项目财政投入。按照现有的工作计划和标准，区、镇财政资金还存在缺口，2018年住宅修缮项目资金还未全部落实，2019年项目还未正式立项，资金也有待落实。“美丽家园”是一项民生工程，对列入计划的项目财政资金要有保障，区、镇两级政府有关部门要加强统筹，按照项目进度安排

资金预算，保障项目顺利进行。同时，要发挥“以奖代补”资金的引导和杠杆作用，鼓励基层多渠道筹措“美丽家园”建设资金，减少对财政资金的依赖性。

2. 进一步提升财政资金使用绩效。建设项目方案设计阶段，要充分听取街镇、业主、居委、物业、居民等各方的需求和意见，针对不同小区的诉求分类施策，既重视外观形象，更注重地下管道、防水修补等内在设施的整修，把有限的资金用在最需要的地方。要整合好各类进入社区的实事工程的资金资源，加大各条线工作统筹力度，减少因重复施工造成的资金浪费和对居民生活的影响。加强施工质量监督，发挥投资监理作用，强化预算控制，切实提升财政资金效率。

3. 建立健全常态长效管理养护机制。“美丽家园”要建好，更要管理好、养护好。项目建成后，要做到精致管理，建立健全后期管理养护机制。区级有关部门要建立和完善有关长效管理的引导政策，加强业务操作指导和物业行业监管；街镇要加强日常管理、检查巡查，以及属地监督；小区要加大资源整合力度，形成居民群众自主自治、自我管理美丽家园的氛围，提高居委会、业委会、物业公司共商共治水平，构建多元服务力量参与社区自治共治的良好格局。

区人大常委会组成人员及代表审议《关于“美丽家园”建设项目及资金使用管理情况的报告》的意见、建议



黄忠华（区人大常委会委员）：

“美丽家园”项目创建效果好，百姓得实惠。对进一步推进该项工作提两方面建议：一是区政府各职能部门之间加强沟通

协调，形成合力，避免重复施工导致资金浪费；二是加强对小区修缮资金的事前事中事后管理，发挥好投资监理作用，防止资金超预算。



李娟（区人大常委会委员）：

“美丽家园”项目建设使居民生活品质提高，百姓反响好。建议：一是建立健全长效管理机制，落实回头看机制；二是顾

村镇文宝苑发动居民自主对小区进行美化改造取得良好成效，这种多元投入机制、居民自住参与的方式应作为未来工作方向。



曹阳春（区人大常委会委员）：

建议：一是目前的房屋修缮标准对一些年限较长的老小区来说过低，应适当提高；二是修缮资金按面积计算，但各个小区

情况不同，单位面积所需的修缮费用差异较大，希望能让各镇在镇域范围内对资金进行统筹。



卞美娟（区人大代表）：

区内老旧小区数量大，消防设施缺失、老化现象普遍，建议加大消防设施改造投入力度，加快安排进度，保障居住安全。



姜益平（区人大代表）：

我来自宝林九村，该小区先后参与了2017年达标小区创建、2018年房屋修缮（含雨污分流）项目，现在焕然一新，居民获得感强。2019年还安排了对内墙、道路、技防等设施

进行改造。建议：一是小区改造中涉及多个条线的项目，但因每个项目资金分别安排，只能单独立项，导致重复施工，希望加强统筹；二是今年宝武集团将一批小区转交我区管理，同时给了源康物业一笔资金用于这些小区的改造维修，但限定年底前完成，然而其中部分小区之前已进行过改造，再次改造有些浪费，希望区政府能与宝武集团加强沟通，允许多余资金转入小区维修基金。



刘丙章（区人大代表）：

建议：一是要巩固前期建设成果，加大“美丽家园”投入力度，扩大小区覆盖面；二是消防设施改造资金现在每年以专项

资金形式申请的形式追加，既然是一项常规工作，应列入区应急局（消防）部门预算，以便于管理使用。

按：2019年4月10日至12日，宝山区人大常委会举办代表履职集中学习培训，部分区人大代表进行了交流发言，畅谈履职心得与学习体会，先摘要如下：

卞美娟： 认真履行代表职责，努力为民解难事



一、积极参加人大常委会组织的各类活动，提高履职能力

人大代表身份光荣、职责崇高、责任重大，多年的履职经验，于我而言是一种可贵的体验，我的每一步成长也离不开选民的信任，离不开区人大的帮助。最初做代表时我也曾感到一筹莫展，对相关政策法规不了解，专

业知识不够，对于人民群众反映的问题，感觉推动解决起来无从下手。好在区人大为提高代表履职能力，每年都会举行不同形式的培训，邀请专业人员进行辅导。街道人大工委也注重代表的学习，每年组织活动为代表提供学习平台，让我在专业知识储备上有了很大的提升。我是城建环保工委委员，工委每次安排专题调研我都会积极参与，如2017年对“五违”、“水环境”整治调研，我与代表们深入村居一线调研，并走访相关部门认真听取意见；2018年在对“十三五规划水环境保护”开展的调研中，了解到靠近居民区的河道受到来自上游区域污染，在与水务部门进一步沟通后，将这一情况反馈给市代表，通过市代表予以推进解决。除此以外，我还参与了预算工委、侨民宗工委组织的一系列调研活动，通过亲身参与闭会期间统一组织的履职活动，我拓宽了视野，也更加了解常委会工作和群众关注的热点难点问题，这为我为民发声奠定了坚实的基础。

二、发挥自身优势，充分为民发声

作为一名人大代表，要行使好人民赋予我们的使命，我觉得最重要的一点是要将身心真正沉入社区，多倾听群众的呼声。我是一名来自基层的社区代表，我

的优势就是贴近群众,能够第一时间听到群众的呼声,尤其针对本地区老年人群体和困难群体,通过联系居委、物业、走访居民家庭,将了解的信息及时汇总并研判,从而形成代表建议。其中牵涉到区级部门的,在区人代会上提出,或在参加代表联系社区活动中,结合群众的实际反馈,汇总至区人大,交相关部门处理;对牵涉到市层面的,尽量形成书面材料转交市代表,通过市代表在市人代会期间予以提交。多年的实践积累,让我有了一双善于发现问题的眼睛和敏锐的感知度,我的很多意见和建议的灵感都来源于生活细节,比如出行时关注到人行道上的安全隐患、隔离栏的整洁程度等等,我都会及时用手机拍下来,记在心里。这些看似是小事,却关系到群众的切身利益和安全,不容小觑。作为连任四届的代表,我提的建议大多群众所关注的热点,涉及到营商环境改善、财政监督、养老助残、消防安全、城市精细化管理等方方面面,推动解决了一批民生关切问题,尽到了一名人大代表的职责,为此,我深感光荣和欣慰。

三、深入调查研究,为群众解难事

在协调和解决相关代表建议的过程中,区政府和主办单位都高度重视,经常召开专门的协调部署会,并多次邀请我到实地开展调研、了解情况。在日常的调研过程中我发现,只有充分了解涉及到的具体事件中各方的利益纠纷、诉求和困难,才能理顺思路,让问题迎刃而解。尤其是针对反映的问题牵涉多个部门协作才能办理的,更要摸清主次关系,并适当的运用好策略。以我在2017年人代会上与王勤智代表提出的“希望规划部门在海滨站转型时落实瓶库选址用地”为例,近年来液化石油气火灾事故频发,而海滨液化



气供应站点离居民区较近,给居住在附近的小区居民造成一定的恐慌,居民多次提出搬迁要求,由于该企业属市企且该站有产证,让其搬迁一直没有大的推动。2017年,我又再次提出代表建议,反映居民的搬迁要求。当此意见落到建交委管理所时,我们与主办单位一起,多次约见该公司分管领导,反复沟通听意见,也了解到他们的难处。我在“两会”期间发言时讲述了这一事件的始末和具体情况,列席我团的苏平副区长听后与街道领导非常重视,专门开会研究,比对相关的文件标准,对安全距离再进行测量核实,最后说服企业在此只设营业部,并将瓶库搬迁。社区居民很感谢我,对我说“下一届我们还选你作人大代表”,这是群众的肯定,对我来说更是激励和动力。

代表的使命就如刘教授引用原市人大刘云耕主任所说的:人大代表身份光荣、职责崇高、责任重大。如何行使好人民赋予我们的使命,作为一名社区代表,理当沉在社区,多倾听人民的呼声。敢于为民执言,乐于为民办事,是我应尽的本份,也是莫大的荣幸。

徐军：用学习铺好代表履职之路



大家下午好！我叫徐军，来自大场代表团，是上海邦德职业技术学院的一名职业教育工作者。

三天的培训，倾听黄仁伟院长的报告，我们既学习了当今中美贸易战的前因后果，对中国制造、中国在世界经济舞台上的位置有了饱满的信心。充分了解到台湾问题的复杂性及目前的艰难时期，但也让我们再一次体会到中国坚定捍卫中国主权领土完整的决心和所拥有的实力，作为一名人大代表更应该保持高度的警惕性和国家责任感。

王蔚教授关于“一带一路”的报告，使我们更加钦佩习主席开放、合作、共赢的大国胸怀，以及中国更加积极主动走向世界的姿态。

黎而力主任带领我们一起解读了我市实施乡村振兴战略实施方案和“三园”工程重点工作，对市政府的这一举措有了更加宏观的认识，更加精准站位，发挥自己人大代表的的作用。

唐家富局长的“生活垃圾管理”专题讲座，让我们对7月1日起将施行的上海市生活垃圾管理条例，增加了我们在政策法律方面知识和操作方面的经验。

刘明刚教授生动诙谐的报告对我的启发很大，他的“公交停靠的建议、小小水银废物回收建议”，看起来是一个微不足道的问题，他却能来来回回辗转多家部门咨询调研，想办法找对策来解决。让我对人大代表提建议有了更深的领悟，在今后的履职过程中我们作为人大代表必须要当好群众的贴心人，从身边群众的小事出发，要想群众之所想、解群众之所忧，真正把为人民办实事、为群众谋利益作为履行代表职务的出发点和归宿。

在这里对五位专家和领导精彩的讲座表示感谢，希望今后还有机会向他们学习！

最后谈一点体会：不断学习、终身学习，学习是代表履职的前提，提高自身的素质才能更加优质地履职。



作为人大代表我们既要成为本专业的专家，更要成为善于履职的能手。不断完善知识结构，党的方针政策、最新理论成果、宪法、法律、各行业的新规等，都是我们学习的范畴。所以我珍惜每一次培训机会，希望零距离接触专家。当然更要挖掘自学，充实理论功底，夯实履职基础。提高自己在履职中发现问题、分析问题、处理问题的能力，提出关注民生、有分量、有质量的议案建议来。

三天的培训，我们在更新知识理念、开阔视野、丰富思维、拓宽思路的同时，自身综合素质和工作水平也得到了提高。通过学习，使我认识到作为人大代表，要在新形势下，进一步履行好人大代表职责，做好人大工作应该做到提高认识、明确职责、摆正位置、扎实工作。

朱才福：以身作责 积极履职 不负人民重托



作为一名连任的人大代表，本届还担任了城建环保工委委员职务，我的工作目标是不辜负人民和常

委会的信任和重托，以高昂的工作热情投入到履职工作中，充分倾听选民的意见和呼声，尽最大可能为选民群众排忧解难，依法履行代表职责。通过此次培训，我认识到要充分发挥好代表监督作用、桥梁纽带作用、参谋助手作用以及模范带头作用。

第一、要在本职岗位及履行代表职务工作中遵纪守法并作出表率。妥善处理好本职工作和代表工作的关系，以高度的责任感和使命感积极履行代表职责。尤其是参加常委会组织的专题视察、执法检查、专题调研等履职工作，通过这参加这些活动，充分发挥履职作用，应人民群众反应强烈的热点、难点、焦点问题与政府部门沟通，与政府部门同振共频，为民切实解决问题，并依法监督政府工作。

大会期间积极履行代表职权，认真行使审议权、



选举权、表决权，围绕中心、突出重心、关注民心，精心筛选研究议题，认真撰写代表建议，切实提高议案和建议的“含金量”。

第二、要加强修养，提高素质，紧抓学习不懈怠。坚持自觉认真地学习宣传人民代表大会制度的理论，宪法、法律法规知识，习近平关于人大建设的一系列重要讲话精神等。努力增强政治敏锐性和政治鉴别能力、提高思想理论水平和执行能力，掌握树立代表工作的正确方向；重视宪法、法律以及人大业务知识的学习，切实把握人大工作以及代表工作的特点和规律，熟练掌握人大的工作规则和议事程序，使人大代表的各项工作做得更好。

第三、要心系群众，为群众排忧解难，维护群众利益。随时随地听取人民群众的意见和要求。把反映民情、集中民智、维护民利作为工作的出发点和落脚点，真正做到想问题站在群众的角度，提建议代表群众意愿，办事情维护群众利益，深入调查研究，积极为民鼓与呼。努力代表、实现、维护好人民群众的利益，作为人大代表就必须始终保持同人民群众的密切联系，一切为民，这是人大代表为政之要。

通过此次培训学习，我充分认识到，我所做的工作是微不足道的，由于理论水平、工作水平有限，在履行代表职责中还有明显不足，离广大人民群众的要求还差得很远。未来我将继续努力学习，竭尽全力为群众办实事，做好事，力争使人民群众满意。

“人大代表人民选、选出代表为人民、人民选我当代表、我为代表添光彩”，应当成为我们每一个人大代表恪守和遵循的准则。在区人大常委会和选民关心、支持下，自己做了一点工作，但这与法律的规定、与领导和群众的期望还有很大差距，今后我将更加努力学习、积极履职、行使职权，多做调研、勤于思考、勇于探索、敢于创新、不断进取，完成党和人民赋予人大代表的光荣使命。



倾情耕耘在沪上青年家园的女代表

——记区人大代表、上海青年家园民间组织服务中心副总干事李成斐



(一)

她就读于沪上名校，英语基础极好，并有着令人称羡的涉外法律方向的英语专业文凭。然后在选择职业时，她出乎人们意料地选择了面向广大青年的社会组织，而且勇往直前，义无反顾，一时间还干得风生水起，红红火火。

或许宝山正是生育她的一方热土，是她深爱着的美

好家园，她偏爱宝山，执着奉献。无论兼职地区共青团，或是依法履职任代表，她义无反顾，一往情深，尽心尽职，广受好评。

她就是区人大代表、团区委副书记、上海青年家园民间组织服务中心副总干事李成斐。

(二)

虽说齐鲁大地是李成斐的祖籍地，但打她懂事起祖上的古里，只是父辈闲谈中遥远的记忆。对于她来说，长江入海口那奔腾不息的万顷波涛，滨江宝山蕴藻浜那相互簇拥的千万浪花，那才是铭刻在记忆深处的美好家园。

1985年，李成斐出生于一户技术高管家庭，父亲作为上海安装公司的业务经理，常年奔走在各重大工程安装现场，如浦东机场就是典型的具有时代印记和城市特色的精品佳作。多年以来，父亲一直是女儿心中引以为傲的楷模。或许正是深受父亲影响的缘故，李成斐天性好学好强，2004年，她以优异的成绩考入华东政法大学英语（涉外法律方向）专业，一时间，无论是亲朋好友，或是中学同窗，无不羡慕李成斐不仅考上了沪上名校，又选对了那么好的专业，一旦学成，必定高就于薪资丰厚的涉外单位。

然而让感佩不已的是，作为成绩优异的本科毕业生，李成斐偏不按常理出牌，毅然投在上海青年家民间组织服务中心门下，以服务于沪上青年群体亮明自己择业志向。这是一家上海团市委下属的民办非营利企业，或许在某种程度上还不太被人们所熟悉了解。尤其是母亲也不理解自己的女儿，她怎么也想不到华东政法大学毕业的女儿，择业的目标会与自己的意愿竟有这么大的落差。更何况当时社会对这项工作认知度不是很高，不仅经常加班加点，而且薪水又不高，母亲总感到女儿有点屈才了。然而“知女莫若母”。母亲深知女儿秉性耿直，个性鲜明，爱女心切的母亲无奈作出妥协，成全女儿的志向。

李成斐感念母亲的理解，感谢家人的倾力支持。而对她来说，一旦认定的事和理，她便会使出浑身解数去践行，一时间干得有声有色，有口皆碑。当年的莘莘学子，在这片沃土上茁壮成长，从普通员工到行政部长、副总干事、上海社会建设青年人才协会副秘书长。并当选为团中央十八届委员会候补委员、全国少工联七届委员。看着颇有作为的女儿，李成斐母亲打心眼里高兴。在她看来，当年的理性退让，不失为一招妙棋。

为了这份无限甜蜜的事业，李成斐又忙里偷闲，踏上了艰难的业余攻读研究生之路。对于投身社会青年工作的李成斐来说，她的初衷绝非是一份研究生的毕业文凭，她所追求的正是社会工作专业方面的快捷充电加油，以利快速提振为事业增光添彩的底气和锐气。

李成斐常说她与滨江宝山这片热土有缘，而且缘分匪浅。虽说是这些年常常为沪上青年族群的事务忙个不停，但年轻的副总干事对宝山关爱有加，为此宝山的父老乡亲感念不已，尤其是与滨江宝山的青年朋友们结下不解之缘。她也因此被推上了团区委副书记的岗位，也许这真是能让她对宝山青年工作的助推更得心应手。而在地区人大换届之际，李成斐又义不容辞地担起了新一届区人大代表。对于家乡奉献承担的

不时加压，对于地区服务期盼的不断加码，李成斐没有退却，而是勇于担当。在她看来，这是改革开放历史新时期的时代重托，更是滨江宝山父老乡亲的厚爱，这也正是激励她奋力前行的不懈动力。

（三）

古诗云：“春江水暖鸭先知。”一旦涉身其中，李成斐才深刻领悟做好青年社会组织联系服务工作的紧迫性、艰巨性和重要性。

上海作为站立改革开放前沿的东方大都市，汇聚着各路精英，而青年无疑是这座城市最具活力的生力军。而早年间的一场涉日游行，无不为上海敲响了警钟：如何全方位关注、关心和关爱汇聚在这座特大城市的广大青年学习、工作和生活。这项关爱工程构建重任已经历史性地落在当代上海建设者的肩上，而李成斐与机遇不期而逢，有幸成为青年关爱工程建设队伍中的一员。

与关爱青年工程牵手，绝非是李成斐的一时冲动。早在上海特奥会期间，作为大三的实习生，李成斐毅然加盟特奥会公益项目的志愿者行列。当时他们负责陪伴西部30个特殊家庭观看特奥会，那时他们差不多把全部的时间全部奉献给这份特殊的工作，把临时家就安在曹杨中学，每天忙到半夜才休息，生怕有什么细节上的一些事遗漏掉。当时家里人尤其是妈妈看着心堵，一时间还真不理解女儿的选择。时隔多年，妈妈才豁然明白，感佩女儿目光和志向远大。

李成斐从内心格外感念机缘垂青，刚踏上青年工作岗位，就与上海世博会不期而遇。在迎接世纪盛会的日子里，适逢上海长江隧桥开通，李成斐他们积极配合团市委，一是精心筹划了大桥开通的青年跑步活动；二是终点又设在上海风尚节展示区域。而风尚节展示区，有各国军服、户外运动装备、汉服的展示，极具吸引力。尽管每天起早摸黑，忙碌不堪，但第二天清晨，李成斐他们照样又以高昂的热情投入新的战斗，周而复始，毫不懈怠。李成斐他们以自己的心血和汗水，成功地为上海迎世博工作添上了精彩亮丽的

一笔。

她受命负责世博会社会组织类别的高峰志愿者招募和管理工作，世博会期间，李成斐更是一心扑在工作上，她在世博园区现场工作5个多月，每天工作14个小时以上。在她的带领下，先后有20余名社会组织青年并评为月度优秀志愿者。小试牛刀，广受好评，李成斐也因此而被评为世博会优秀志愿者，并荣获上海市“五四”青年奖章。

这期间，李成斐共参与活动32场，逾4500名受助群体参与活动，共招募动员5000多名志愿者参与到活动中来。由于所有的活动款项均是采用外企动员、募资的方式募集，李成斐采取简单高效工作模式，积极主动，真可谓跑断腿，说破嘴，最终圆满完成任务。回顾那段岁月历程，李成斐记忆犹新，历历在目。

李成斐和他的同事们敢于创新，勇于突破过往重服务，轻项目的习惯思维，以项目为抓手，强化服务，引领青年，吸引社会组织，与共青团同频共振。这些年来，李成斐参与筹划了圆梦接力看世博、上海青年风尚节、上海社会组织领袖培训班、“青年影响社会”上海十大青年公益项目评选、“我们的年轻范”上海青年全城劝募行动等众多项目。李成斐他们站立时代前沿阵地，准确把握工作重点，出色完成任务，她的工作态度和也得到了广泛的认可，2014年升任机构副总干事。

(四)

在李成斐的情感世界里，似乎对滨江临海的宝山有着一种偏爱，以至于在中心城区工作的她，对宝山常是念念不忘，有着难以割舍的情结。

2016年，站立时代改革潮头的李成斐，作为社会组织代表加盟宝山团区委，担任兼职副书记一职，牵手故地，情更深，意更浓。这些年，作为宝山团区委兼职干部，李成斐照样好戏连台，精彩不断。成功引入区外社会组织力量丰富团工作内容和形式，连续两年组织承办宝山区青年中心项目招投标项目，



共计引入区外社会组织55家，项目121个。代表团区委承接宝山区工会的“牵手幸福路，共筑宝山情”定向交友活动、宝山区双拥办“滨江双拥情”国防知识竞赛及主题展示活动等项目。这期间，李成斐积极参与新疆叶城青少年来沪接待、暑托班巡点、夏日送清凉基层慰问等团区委的各项工作。兼职照样出彩，人们都夸李成斐还真把地区兼职工作搞得风生水起，丰富多彩。

李成斐对宝山大地一往情深，而滨江宝山对挂职的团区委副书记也是倍加关注、关爱有加。2017年初，欣逢换届之年，李成斐被滨江选民推选为新一届区人大代表，并当选为区人大常委会侨民宗工委委员。

新的平台，新的使命，新的责任。李成斐深感历史使命在肩，责任更重，但她与滨江宝山的手牵得更紧，心贴得更近。唯有倍加珍惜，倾情履职，方不辜负滨江父老乡亲的期盼和重托。

远在顾村的沈杨村是李成斐的代表联系点，新代表走马上任，一时间困难还不小。她清楚地记得，第一次与村民们见面，竟会遇上语言上的障碍，因为村民的有些方言她一时听不懂，据她说，当时连蒙带猜，费好大劲才搞明白，事后她自己也觉得好笑。如今，作为区代表的李成斐已与村民们建立起无话不谈的朋友关系。她也倾全力，为村民们解疑释惑，执着建言。



——随着顾村地区的快速发展，沈杨村成为“城中村”。李成斐第一次接触的感觉是，村里外来打工人员比较多，垃圾乱扔，建筑垃圾乱堆，村里的环境比较差。于是人大代表的责任感促使李成斐下决心，对村容村貌的整治也得出分力。她一次次与村民促膝谈心，掌握了解民情民意，并以代表的名义，多次向有关方面提出自己的意见和建议。有关方面也极为重视代表的建议，积极行动，村里专门聘请设计师合理布局，全力整治环境，公共厕所、垃圾箱的设立，村容村貌焕然一新。

——通过信息的汇总，李成斐感到交通出行是沈杨村最大的民生问题。全村仅顾陈路一条主干道，村民出行基本都依靠顾陈路为主要出口，不但道路狭窄，加上节污纳管工程正在施工，所以村里人上班、上学、就医都受到了非常大的影响。同时，李成斐了解到，本次联系中，得知规划设计中村中应有一条加设的公交线路，但是在实际运作中，发生了很多的问题，形同虚设。于是，李成斐在充分调查研究的基础上，坦诚建言。她积极建议有关方面按照村民意见进行路线的调整，同时将现行的大型公交车改成小型客车，以适应村道路比较狭窄的实际情况，适应村民的需求。并且就加强公交线路管理，规范运行，提高服务质量等积极建言献策。有关方面高度重视，在抓好内部整

顿的同时，等待正在建设的祁连山南路工程竣工之后，重新规划新的公交线路，方便村民出行。

——这些年来，李成斐已把自身与沈杨村的发展紧紧地连接在一起，她想村民所想，急村民所急。当她看到沈杨村在大规模的拆违后，大片空地长期闲置，又沦为新的垃圾堆积点，村里想建设功能性用房，无奈缺少规划，只能搁置。于是李成斐以代表公益建议有关方面强化规划建设，以推动经济发展，增加农民收入，强村富民，受到有关方面的高度重视。

——对于沈杨村的河道整治，李成斐自有一番独到见解。在她看来，村内共有8条村级河道列入治理清单，但是由于大多为断头的死水河，治理难度较大。这些年来，虽然在人力物力财力上持续投入，但是收效甚微，无法根治。她在深入调研后，大胆建言，建议有关部门深入实地考察，采用彻底打通河道的策略，确保水系通畅，从而全村的河道治理方能取得理想的效果。思路清晰，科学合理，她的一番见解受到有关方面的充分认可。

（五）

滔滔浦江水，拳拳家国情。

作为沪上青年家园的中坚骨干，李成斐十余年如一日，默默耕耘，坚守初心，青春无悔。

心系吴淞口，情牵新宝山。

作为团区委兼职干部，李成斐信守承诺，在滨江宝山的共青团工作上，勇于创新，敢于实践，勇立潮头，屡有建树。

履职大平台，奉献新家园。

作为地区人大代表，李成斐一如既往，情系选民，勇于执言，善办实事，深得一方选民亲睐。

李成斐所展现的正是当今年青一代所具有的别样风采。

（龚寄托）

如何做好人大代表在闭会期间的履职工作

■区友谊路街道人大工委

友谊路街道位于宝山区东北部，东临长江，西至泗塘河与杨行镇相望，南至双城路与吴淞街道为邻，北至宝钢护厂河，面积 10.45 平方公里，下辖 37 个居委会、1 个在建居委、1 个村委会，本届区人大代表友谊组共 21 人。如何在闭会期间更好地搭建平台，促进代表密切联系群众、依法履职，友谊路街道人大工委通过以下几点方式开展工作：

一、另辟蹊径补短板，联系选民全覆盖

根据友谊路街道辖区的地域特点，38 个居委会与 21 名区人大代表无法做到一一对应联系，结合这样一个实际情况，街道人大工委通过 3 个片区工作站的形式（宝钢片代表工作站、宝山片代表工作站、宝林片代表工作站），增设 38 个居委的人大代表信箱作为信息接收窗口，来弥补这一空缺，实现人大代表联系居民区全覆盖，主要是以代表小组方式接待选民，为代表履职、联系选民搭建工作平台，优化了代表接待选民的环境，同时也充分发挥了代表在本选区内作用。



海江路世纪联华协调会

例如：宝钢五村居民联名写信给叶敏代表，反映牡丹江路盘古路开设的餐饮店噪音油烟等问题严重影响居民生活。街道人大工委收到来信之后，及时转交信件，以宝钢片代表工作站的形式开展活动，为居民与区人大代表面对面沟通搭建平台，详细了解居民遇到的问题，召集相关职能部门召开协调会，商讨整治方案，还居民一个整洁安静的生活环境。

二、联系社区听民声，跨前一步解民忧

为进一步密切人大代表与选民的联系，每年的上半年和下半年，都会开展市、区两级代表集中联系社区活动。代表通过走访、座谈、调研等方式走进社区，通过倾听选民意见建议，了解群众关心的“急、难、愁、盼”民生问题。由街道人大工委将问题汇总后，召开友谊组人大代表座谈会，会上讨论判断是否能跨前一步争取在闭会期间为居民解决一些房前屋后的事情，实在难度较大的，则认真梳理后于人代会期间提出代





宝钢片人大代表工作站开展活动

表建议，并及时跟踪问题处理进展情况，向群众答复。

例如：友谊组区人大代表在日常的基层走访中了解到，白玉兰花园小区存在“居改非”的违法经营现象，不但严重扰民还存在一定的消防安全隐患。为还居民一个安宁祥和的生活环境，街道人大代表工作站通过搭建平台，召集相关职能部门召开协调会，共同商讨解决对策并制定整治方案。会后，在人大代表的参与监督下，各职能部门对小区内涉及“居改非”的多家住户，开展了联合执法行动，全面取缔了违法经营现象。

还有，2018年下半年开展的人大代表进社区活动中，有居民反映海江路世纪联华超市广场下雨天会有积水的情况，街道人大工委以宝山片代表工作站方式召集人大代表开展调研活动，雨天实地走访，拍照记录，整理材料，并召集职能部门，两次召开协调会，制定整改方案。在人大代表的监督下，2018年年底终于将困扰居民多年的难题解决。

三、专题调研亲民生，聚焦热点促发展

根据区人大常委会的工作要点和要求，开展区人大代表专题调研是闭会期间代表依法履职的重要形式。街道人大工委每年的调研课题选取坚持立足宝山

当前实际、着眼宝山未来发展，突出宝山发展中的瓶颈问题，注重老百姓关注的民生问题。例如：去年的课题是“关于居民住宅小区精细化管理的调研报告”，今年的课题是“关于做好《上海市生活垃圾管理条例》工作的探索与思考”，都是有助于宝山发展，贴近老百姓生活的课题。

调研活动前，街道人大工委成立专题调研小组，推选组长，商讨调研的课题。调研活动中，街道人大工委精心组织、周密安排，人大代表积极参与各项调研环节，充分发挥了人大代表的主体作用，通过走访、座谈等方式了解现状，认真记录。调研活动后，对于调研的情况进行充分的讨论，提出问题，对调研报告的撰写和形成提出了很多有价值的意见和建议，使调研报告充分体现人大代表的集体智慧。

友谊路街道人大工委将人大代表工作站建设为“服务群众 推动发展”的前沿阵地，把代表提出的意见建议和解决群众反映的问题作为巩固活动成果的重中之重，切实促进活动成果转化，推动问题的解决，提升了人大代表在人民群众心目中的地位，调动了人大代表履职的积极性，进一步完善代表工作机制，促进代表在闭会期间活动的常态化。



友谊路街道宝林片人大代表工作站开展活动

拓建在“画乡”的温馨家园

——杨行镇人大“建家立站”纪实



(一)

自古以来，多少文人墨客在歌赋诗词的字里行间，情深意重地把家赞美为温馨的港湾，永远的牵挂，无不让人为之动情动容。

沧海桑田，星移斗转。在日新月异的滨江宝山大地上，相继建立的一个个“人大代表之家”，宾至如归，心心相印，无不被众多代表和选民赞誉为一个个心连心的温馨家园。

在姹紫嫣红的滨江民主政治建设百花园中，杨行镇“人大代表之家”无疑是一朵绚丽的迎春花，迎风斗艳，展姿怒放。而杨行镇“1+5”的“建家立站”的创建模式，更是别具一格，倍受好评。

(二)

杨行是一座历史久远的老镇，相传宋朝南迁时，

有一个叫杨屋（音“厚”）的商人在此落户，因其“潜心经商，诚一无伪，商民共信，聚集成市”而得名杨行。同时由于其西靠沙浦河，历史上又称白沙镇。在改革发展的大潮中，历史上久分的杨行镇和宝山镇再度携手融合，新杨行经济实力和社会发展进一步提升，成为屹立于宝山西城区的沪上重镇。同时具有地域特色的杨行文化繁荣，尤其是吹塑版画饮誉海内外，跻身“中国民间艺术之乡”行列，画乡杨行已成为滨江宝山亮丽的城市名片。

这些年来，杨行镇在全力推进新镇物质文明建设的同时，不遗余力地强化民主政治建设，以发挥代表主体作用为主线的镇人大工作搞得有声有色，尤其围绕“闭会期间如何促进代表活动经常化、制度化、规范化”这一时代命题作了成功的探索，其中组织镇代

表积极参与信访接待工作，与群众面对面的沟通交流，倾听社区民意，了解百姓忧愁，为民解疑释惑，多年来已形成制度、形成特色，成为杨行镇人大代表工作的一大品牌。

2018年，在工作方法上不断求索的杨行镇人大，在“建家立站”的创新实践中再创佳绩，首推“1+5”工作模式，即1个“代表之家”和5个“代表联络站”。成功创出基层人大工作闭会期间代表工作的新路子。

人们清晰地记得这样一个特定的日子，2018年12月27日，在位于友谊路2699号的海创杨泰高新科技园内，宾朋满座，热闹非凡。原来筹备酝酿已久的杨行镇“人大代表之家”终于揭开面纱，正式开放运作。在当天的揭牌仪式上，区委书记汪泓、区人大常委会主任李萍、副主任王丽燕以及杨行镇党委书记邵雷鸣、镇长陈江到会致贺，并共同为“人大代表之家”揭牌。

作为联系杨行社区的市人大代表、区委书记汪泓对杨行镇建家立站工作倍加关注。大黄村是汪泓书记的代表联系点，实地察看，亲身感受。为此她深有感触地说：“杨行镇的‘人大代表之家’建得很好，选址布点、功能布局都花足心思，宽敞舒适、温馨雅致，作为人大代表，让我真正有了‘家’的感觉。我想，这是全区各街镇人大代表之家建设成果的一个缩影。”

杨行镇“人大代表之家”位于海创杨泰高新园区十三楼，建筑面积为700平方米，使用面积为595平方米。内设接待大厅、代表风采展示厅、培训教室、会议室、接待室、档案室、主题活动室，同时配备咖啡吧、书吧以及健身房。这里有专职工作人员，热情为“人大代表之家”有序运转、充分利用做好服务保障。开张之际，“代表之家”为每位代表配备了门禁卡，出入方便，宾至如归，充分感受到连心港湾那股暖暖的家的感觉。

踏入杨行“人大代表之家”，一股温馨无比的暖风扑面而来。尤其踏入展示厅，那设计独到，缤纷多彩的《代表风采墙》尤为醒目，放眼望去，栏目众多，有《人大工作概况》、《代表风采》、《监督工作》、《代表培训》、《案例分析》等，尤其是展示市、区、



镇不同层面人大代表履职风采的板块，更是让人倍感贴心温馨。

（三）

在建家立站的实践中，杨行镇着力做好“1+5”这道人大工作的新命题，如果说杨行“人大代表之家”是一个连心的温馨大家园的话，那么五个“代表联络站”便是那一个个与之遥相呼应的快乐驿站。上下联动，互为补充，“1+5”形成了杨行人人大工作尤其是代表无缝对接选民的一大特色窗口。

与建立“人大代表之家”所做的努力一样，杨行镇人大在推进“代表联络站”建设过程中，同样开拓创新，锐意进取。考虑到方便代表与居民社区、企业园区和农村选民的互动的诸多因素，镇人大依托党建“三网八片”布局，结合选民分布实际情况，进行科学划分，探索实践与杨行镇情相匹配的“1+5”建家立站新模式。

经过一番紧锣密鼓的筹划，顺利完成了选址、设计、装修等前期工作，杨行镇第一个和家欣苑片区联络站于2018年9月20日终于正式揭牌亮相，市、区、镇三级代表18人入驻运作，对外接待联络。两个月以后，泗塘村片区联络站、企发公司片区联络站、大黄村联络站、三汀沟村联络站紧随其后，正式揭牌启动。而市、区、镇三级代表89人则分属5个联络站对外接待运作。如今，颇具杨行人人大工作特色的“1+5”新模式初具雏形。

无论是“人大代表之家”，或是“代表联络站”，

无疑已成为杨行人大工作一道亮丽的风景线。在建家立站的过程中，杨行镇坚持“三个统一”，一是统一硬件设施，五个联络站标识统一配置，上墙形式统一，但是风格按照实际情况设计，体现各自特色，统一亮牌上岗，即所有代表制作统一台卡，统一配齐会议桌椅、书柜、电子触摸屏等家具，为代表在“家站”活动提供了基本保障。二是统一建立五类资料，代表接待选民记录本；代表活动情况记录本；代表建议、批评和意见记录本；代表履职情况记录本；代表述职情况记录本，确保制度落实有行动、有记录、有效果。三是统一日常管理规范，选好“站长”、加强培训。

(四)

在建家立站的创新实践中，杨行镇人大清晰地找准“三个定位”，着力把“家”“站”营造为魅力家园，打造为温馨的港湾。一是努力把“家”“站”建设成学习培训之家。在这个大家园里，代表们深入学习宪法和法律法规，切实了解履职的法律程序和要求，正确掌握推进工作的方法和措施，增强代表法治观念，不断提高履职水平和能力。二是着力把“家”“站”建设成代表密切联系选民的温馨家园。将“家”“站”作为联系与接待功能的延伸，进一步为人大代表提供了解社情民意、联系群众、代表履职的平台。每月固定日期开展代表接待活动，密切代表与选民的联系，强化代表责任意识。定期开展人大代表向选区选民述职评议活动，通过代表与选民面对面，以联络站为平台，即集中又分散的评议方法，增强选民的监督意识。三是充分利用“人大代表之家”开展专题监督活动。组织代表约见政府及职能部门有关人员、听取专题工作汇报，对“三重”工作、财政预算工作进行督促和推进。

杨行镇建家立站“1+5”创新模式，有效地推进了学习与培训、沟通与交流、倾听与接待、协调与推进、展示与宣传、服务维护与档案管理等六项功能的有机结合，从而使人大代表“一站式”履职成为现实。

在这温馨的大家园里，代表们能面对面地聆听市区人大领导和专家学者的指导和辅导；深入开展调研视察活动；广泛进行沟通与交流，在这大家园中，不仅是代表与选民之间的倾情交流，倾听民意的一方极佳平台，也是市、区、镇三级代表之间互相交流，学习共勉理想天地；通过触摸屏展板等公示人大代表职务、单位等信息，将“代表接待日”、“人大意见箱”和“信访接待”三措并举，为选民开通诉求“直通车”。协调与推进。加强与相关职能部门协调，提高解决“三最问题”的效率，促进问题有回应、有落实，有反馈。展示与宣传。通过触摸屏、杨行发布、人大宣传片、杨行报等传媒，展示代表风采，宣传正能量。服务维护和档案管理，服务代表选民、维护场地环境、开展代表“一人一档”建册和为集体选民或团组来访讲解介绍。

杨行镇人大“1+5”新模式的创立，有效拓展出了一条基层人大工作闭会期间代表工作的新路。

杨行镇人大“1+5”新模式，无疑在代表与选民之间架起了一座更便捷、更通畅的联系桥梁。到目前为止，参与接待代表38+10人次，接待选民105人次，收集意见建议21件。其中，和家欣苑片区选民提出的“关于杨行物业公司安装道闸停车收费问题”，镇人大及时联系相关部门，了解核实，提出整改意见。同时镇人大切实抓好这些建议跟踪督办，确保件件有回应，事事有落实。

杨行镇人大“1+5”新模式，毋庸置疑地更使代表拥有可以依傍，放飞心情的温馨家园。据有关部门介绍，依托大家园开展的女代表庆祝“三八节”活动，代表们尽情自娱自乐，活动丰富多彩，有茶艺、吹塑版画、多肉栽培、烘焙、剪纸等11个项目，既有知识讲座，又有现场参与，内外互动，气氛热烈，学习娱乐两不误，深受代表的好评。

(龚寄托)

两次受挫中前进的德国 环境法典编纂

德国现代环境法的发展主要以各种环境问题为导向而发展起来,因此形成多个不成系统的单独部门法领域,整体缺乏有效协调。部门环境法规基于各自环境科学领域的特征和传统法不同的监管机制,甚至为以示其间不同而基于不同策略和利用不同的立法技术、不统一的法律概念定义以及不同严格程度,以致法律执行的效率欠缺,相似的监管制度不能得到有效协同整合。同时,环境法一般由法律、法规、行政规章、欧盟条例和指令以及相应案例法共同组成,类似的实体规范处于不同规范层级,形成一种蔓延成长的碎片化集合体。

针对这些问题,德国意图通过对环境法典进行编纂,解决环境法的系统性问题,以更有效地保护环境。德国已进行了两次环境法典编纂的努力,至今未能实现由立法者颁布环境法典,没能产生早期的德国《民法典》《刑法典》和后期的《建筑法典》或《社会法典》那样伟大的法典。主要原因是德国环境法的实践与理论界对环境法法典化依然存在不同意见,根本原因仍然是环境法中涉及许多职能部门间及与行业的利益冲突,未能最终达成共识。但伴随

着近三十年几乎连续的环境法法典化讨论与研究,以及在这两次立法过程中产生的多版多部法律建议草案,众多问题得以深入讨论,整个环境法体系协调性得到重视,以“受挫”推动着环境法理论与实践的进步。

以下对德国环境法典编纂的动因进行分析,追踪和梳理其编纂及受挫的历程。

环境法法典化的主要动因:缺乏系统的环境法

1969年,随着德国联邦政府换届,现代环保政策与法律成为当时新一届执政的一个重要领域。1970年至1976年间,联邦层面共颁布了54部环境法规,并修订大量相关法规。从表面上看,现代环境法是以一个独立的新兴法律领域出现并发展,但实质上其仍根源于不同的传统部门法领域。如作为空气保洁和噪音防治的污染防治法,可以追溯到深受自由思想影响的传统经营管理法,即私有企业享受经营自由,仅在必要范围内才受来自国家的监管;作为环境法元老的另一部门法—水法,很早就受到源自国家公权力的监管所主导,由国家经营管理水务和河道,因此也重视

水体保洁的要求；而在原子能监管上，从一开始就通过获得国家大力支持的私有机构进行，由此形成国家与私人间紧密合作的印记；此外，自然保护法在传统上是以规定自然保护区和保护特定种类的动植物为特征的。从这幅带着历史根源的法律图景就可以看出环境法的内部多样性，各部门环境法在其领域都有着各自的渊源和传统及基于此而发展创新的不同规则。

基于部门环境法规定之间存在的矛盾与不协调性，环境保护的整体利益必然受到影响。环境法的这种现状可形象地比喻为中世纪后期德意志的神圣罗马帝国时期。在那时，帝国主要仍由各地方贵族控制着，强调他们的自我特征和领地以及势力均衡：污染防治法谋求环境法中的优势地位，但受到“水势力”的抵抗；而自然保护法虽然不作为地方割据势力，但却是有着悠久血统的传统势力；另外，还有危险物品法的中间特权阶层和化学领域的专业阶层等等。环境法中的重要整体性利益只能勉强得以维持。此外，还有其他因素，比如其他政府部门与环境法中的某个环境领域结合，共同压制着另一些环境因素。分裂的环境法导致了许多问题：首先是环境法的适用变得相当复杂；其次是经常出现对法律的错误理解，导致了大量的法律争议；此外，在实践中因为复杂且相互矛盾的环境法的规则，很难全面掌握，从而导致环境法得不到应有的重视。

为应对这种不足，世界范围内多个国家对环境法典编纂的可能性进行了讨论，并在一部分国家实现。在德国，为众多而零散的环境法制定一部统一法典的想法，早在1976年政府的环境报告中就指出，“应对于是否以及如何在一部法典进行系统化并加以简化等问题予以考虑和评估”，就“环境法的体系化”和“环境法的内在协调性”进行研究。系统化的环境法体系将为更有效的环境保护提供更为全面的基础。

第一次环境法典编纂

教授草案(1988—1994年)：

1988年，为推动环境法典编纂，受联邦环境局委托，几位著名的法学教授组成一个课题组，以研究项目形式，负责起草一部附带每一条解释说明的完整的环境法典稿。由此，起草工作主要是从学术与理论研究层面进行的，从科研使命这个角度展开的。它首先就环境法典的总则部分，对德国环境法的普遍性原则、基本制度和程序予以讨论并达成共识，努力克服现行法规中大量的不协调因素，提高其条理性、可操作性及贯彻力。教授草案的总则部分于1990年完成。草案中包含了横跨所有环境领域的普遍性原则、一般性规范和程序规定，比如对于设施许可、环境信息、环境责任、公众参与和标准化等问题。

在此基础上，相继的环境法典分论部分研究项目进一步展开。1994年，环境法典分论部分的法规草案编纂完成。它囊括了自然保护和景观维护、水体保护和水管理、土壤保护、污染防治、核能和辐射防治、危险物质以及固废管理和处理。

这部法典草案的两个部分共包含598个条文，涵盖了当时大部分的环境法律法规。在内容的处理上，总体侧重在对现行有效法规予以综合，相当谨慎地进行完善、创新和协调。

起草过程中，教授委员会每个成员负责完成特定法规。为实现统一性与系统性，在草案初步完成后，通过小组会议方式进行多次讨论。虽然参与者都是环境法专家，但都认为这项工作还是相当富有启发性的，环境法中各部门间的不同，比他们原先所认为的要更大。

专家委员会草案(1992—1997年)：

1992年，在教授团队起草环境法典分论草案的同时，联邦环境部委托一个专家委员会起草环境法典草

案。教授委员会成员基于对环境法从学术研究性的事务及与此类似的理论研究职业上的经验而被召集在一起,更多是从科研使命提出他们对学科专业知识的理解。而环境保护部召集的这个专家委员会,还新召集了在环境法不同工作领域掌握了丰富实践经验的其他成员,带来不同的理解、观点以及对问题解决的思路。委员会中除大学教授外,还有大企业集团代表、律师、地方行政官员、研究员以及法官,他们主要从事环境法、建筑和规划法律领域的研究。这个专家委员会于1997年7月公布了一部宏大的环境法典草案,简称为“委员会草案”。

内容上,委员会草案比教授草案更具有雄心。他们同时起草整个总体草案(包括总论和分论),不通过两个阶段完成,对总论和分论部分的法规更大程度予以衔接和协调。此外,他们在教授委员会的前期工作上继续完善,更大程度地突出普遍性的原则和规定,且在总则里贯彻细化。教授草案在设施的环境影响综合许可方面还是相当谨慎的,未能对设施的许可达成统一,把这个问题留给分论中单独有区别地加以规定。而委员会草案则创设了对设施的统一许可制度,且在总论部分统一进行规定,从而减轻分则部分的压力,特别是在污染防治法领域,关于项目许可审批方面的法规数量可以借助总则规定而大量精简。

比较委员会草案和教授草案,应当说委员会草案更进一步,超越众多现行有效规定,发展出新的解决方案。而且,它也对所研究主题的范围进行了扩展,例如包含了交通设施和管道设施的内容。同时,也进一步吸收欧盟有关环境方面的法律法规。相应地,委员会草案的规模更庞大:从教授草案的大约600个法条扩展到775个条文。这个草案总则编包括八章,分别对

于普遍性规定、规划、项目、生产、干涉性措施和监控、企业环境保护、环境信息和跨界环境保护进行了规定。在“特别法部分”包括九章,针对不同领域的环境保护对象以及特别的危险源,分别包括:生态保护和景观维护、土地保护、水体保护、空气污染防治和能源保障、核能和辐射防治、交通设施和管线设施、基因科技和其它生物技术、危险化学品管理及固体废物管理。

政府立法草案(1999年):

在前两个草案的基础上,环境法典的制定工作由联邦环境部接手。同时,决定此立法项目通过开放式、分阶段来实现,在首个阶段中涉及的是制定总论的重点领域和分论中的某些领域,一些部门环境法领域首先被排除。它强调总论也应当对将来进一步扩展的内容同样适用,即制定的规则应当对整个环境法作出规范且对于将来可能被环境法典吸纳的规定也应当适用。

1999年4月,联邦环境部完成提议草案。起草完成的环境法典研讨草案稿第一书主要是对于工业设施的许可和监管性规定。同时还有一个引导法草案的提议以处理一些过渡性问题。另外,这个立法议案的此种设计也受着另一个因素的影响,即起草德国环境法典的同时,还应将一系列欧盟环境法方面条例转化为国内法,特别是1996年的《关于综合避免和减少环境污染指令》(2010年修订为《工业排放指令》)。

提议草案在向联邦各部委征求意见中受挫。首先是联邦内政部,联邦交通部和联邦司法部提出了重要意见,认为联邦没有足够的权限。在《基本法》中就没有统一的“环境保护”立法权限规定,就环境保护的各领域,联邦层面仅在某些领域有着程度不同的全面权限。而在水法和自然保护法领域,联邦仅有框架

性权限,具体细化的实施都要通过州法予以规定。

对于草案被拒绝的真实原因,也有其他观点。因为尽管联邦已经超越了它的立法权限,但各州本身都没有明确提出对立法权限的怀疑意见来反对提案。抵制力量主要来自联邦的其他部门,担心环境法典在他们的权限领域里造成影响。如联邦交通部认为,进一步强化环境保护将长期影响到他们在交通道路扩建上的任务,而联邦内政部认为在环境法典里,尤其是在总则里,规定了在他们看来应当属于由他们负责一些行政程序法领域的问题。但如果从部门角度来进行抵制,这些理由都不比立法权限方面的理由更合适。

此外,环境保护部门内部对环境法典化存在不同意见。他们还不能真正地接受,在新的环境法典里一些传统的基础性法律条款可能会被“抛弃”的现实。这同样也体现在州层面上,各州的环保专业部门也有同样的疑虑。同时还要考虑德国的一个特殊机构,它在法律上往往没有予以明确规定,但在实际操作中非常重要,这就是联邦和州之间的“专业工作共同委员会”,比如对空气净化和水体保护。这种由联邦与州各自对应领域官员组成的委员会,其工作任务领域,与在环境法规定领域一样,也按照各自的不同专业区域划分。他们的职权范围反映在环境专业上,也就是环境法的部门领域。环境法典这种全面综合的规定,必定会给这种条块状的工作造成影响。

同时,还面临其他的一些困难,如环境法典起草也曾经受到各种行业或经济联合会的大规模抵制,尤其是反对新的项目许可制度。20世纪90年代末经济下行时,这些困难和疑虑也引起了联邦总理府的重视。此外,1998年新上任的环境部长还有其他工作内容作为更重要的任务列入,如原子能的逐渐退出。因此,环

境部长当时作出决定,对于环境法典的提案不再进一步跟进,并指出只有在修宪基础上,联邦才可能实现在环境领域全面的立法权限。

第二次环境法典编纂(2006—2009年)

基于第一次环境法典编纂受挫的教训,环境法典化的前提条件是修改《基本法》中的州和联邦在环境保护事务上的权限划分。在2006年联邦制改革前,自然保护与自然景观维护、土地分配、区域规划和水管理这些涉及环境保护的事务,联邦只有框架性立法权限,修宪后,联邦在空间规划、水事和自然保护领域的权限得到扩展,形成与州之间的竞争性完整立法权限。

2006年5月,由联邦和州的环保部长会议决定设立一个联邦与州共同的环境法典起草工作小组,于7月由联邦环保部就环境法典向内阁提交一份基本要点文件。2007年11月中旬,在联邦和州的环保部长会议中,绝大部分赞同一部以综合项目许可为实质性综合的环境法典。基于20世纪末的大量材料和深入研究,这次的环境法典草案起草工作速度很快,2007年11月底公布一份环境法典草案的讨论稿,开始向各部门征求意见,并于2008年5月将草案稿正式送到各州和协会。同时在涉及各政府部门的内阁范围内和联邦与州际环保部长联席会议上,对于以综合项目许可的实质性综合都达成统一。随后对包括联邦经济部和联邦食品与农业部所提交的300多份修改意见进行梳理,并于2008年11月与这两个部门达成一致意见。2008年12月初,联邦环境部长与联盟党(基民盟和基社盟)议会党团主席和基社盟代表进行会谈,在此会谈中,联盟党议会党团提出了一份列有28个争议的清单。最终由于巴伐利亚州的反对,法典草案计划受到抵制。

2009年2月1日,环境法典编纂再次受挫。

在2008年的草案中,除第一书作为总则性规定并完成了部分核心的部门环境法外,整个法典还是开放式的,可不断将新的部门环境法加入法典中。在当时看来,不能在德国第十六届议会期内完成环境法典的所有工作,所以先完成最急迫的也是环境法典中最核心的部分,提出环境法典草案稿的前五书:在第一书《总则》中包括:共同目标、环境法的基本原则、其他的跨越专业部门法的内容,比如政策性环境适应性评估、公法上的环境责任、环境案件的司法途径、项目相关的环境法,并将综合性环境许可归入项目相关的环境法部分中;在环境法典第二书《水事管理》和第三书《自然保护》中,主要致力于将第一书的内容在专业部门法上进一步具体化,其次是落实宪法改革所赋予的竞争性的完整立法权,实现在这两个领域的联邦统一规范;第四书是《辐射和非电子辐射的防治》,主要任务是制订当时还没有规定的保护公众避免非电子辐射的一般性法律框架;第五书是《排放交易》,主要将现行能源法中的内容并入整个法典化的体系中,改动较小。此外,还制定了环境法典的《引导法(草案)》,将原来在各法体系下的最重要的条例编入法典体系下。

尽管做了大量的工作,德国环境法法典化的第二次立法尝试依旧未能在各个层面上达成统一,究其原因,主要是来自州层面上的阻力。尽管相关的环境保护领域权限在宪法上得到进一步统一,但在法典化工作核心部分的综合性环境理念上依旧未能达成一致,

特别是来自采取相对独立的行政许可手段的传统水事管理方面的阻力。

尽管在政治层面以2005年的《联合执政协议》和从宪法角度于2006年进行了联邦制改革,扫除了第一次法典立法受挫的障碍,但由于对总论部分理念性问题存在争议,特别是针对一体化(综合性)环境许可制度方面,2009年德国环境法法典化进程再次遭受挫折。作为补救性措施,联邦把已经完成的几个独立草案进行修订,并结合实现2006年《基本法》修订的关于联邦在环境领域新扩展的立法权限,通过了新的《联邦水法》《在环境法中的法规清理法》《联邦自然保护法》《非电子辐射防治法》等法案。但在《环境法典(草案)》中作为环境法典核心部分的综合性环境保护理念,在已颁布实施的法律中只能得到有限体现。

四版环境法典草案的比较

四版法典草案虽然都致力于实质性的法典编纂,但因为基于不同的理论和现实,立足点也有所不同。在一定程度上,环保部的两个立法研讨草案稿,相对更为接近。但同时,教授草案在当时是相当先进的,经过了十余年之后,最新草案稿最大程度地吸收了教授草案稿的先进性,但在理论层面上仍然还有一定的距离,因此在实践可行性上就是另外一回事了。

(摘自《中国人大》2018年第5期,
作者宁波大学东海研究院 沈白鑫)

代表议案如何处理？

全国人大代表提出的议案，由主席团决定是否列入人大会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程。在此之前，大会秘书处和全国人大常委会办事机构，分别对代表在大会会议期间和闭会期间提出的议案进行整理、分类和分析。对代表提出的议案处理，实际上包括会议期间的处理和闭会期间的处理两个方面。

全国人大会议期间，各代表团负责将代表提出的议案送交大会秘书处。对符合议案基本要求的，大会秘书处及时分送有关专门委员会征求意见。大会秘书处召开由有关专门委员会负责人参加的代表议案处理协调工作会议，研究议案处理的具体建议，向大会主席团提出议案处理意见的报告。大会主席团根据大会秘书处的报告，决定代表议案是否列入本次会议议程，或者先交有关专门委员会审议。经大会主席团通过的大会秘书处关于议案处理意见的报告要印发大会全体代表。大会主席团决定列入本次会议议程的代表议案，应交由各代表团进

行审议，并同时交有关专门委员会进行审议、提出报告，再由主席团审议决定是否提请大会全体会议表决。代表提出的议案不在本次会议审议的，主席团可以交有关专门委员会在闭会期间进行审议，提出是否列入全国人大或者全国人大常委会会议议程的意见，由全国人大常委会审议决定。对不符合议案基本要求的，大会秘书处可以建议提议案人进行修改、完善，或者将议案改作代表建议、批评和意见提出。全国人大有关专门委员会根据大会主席团的决定，在全国人大闭会期间审议代表提出的议案。专门委员会对大会主席团交付审议的代表议案，要进行研究分析，提出代表议案审议工作的安排建议。召开委员会主任委员会议，对办事机构提出的代表议案审议工作的安排建议进行研究，作出决定。需要先征求有关机关、组织意见，在进行审议时，应当在大会闭会之日起一个月内，将代表议案交由有关机关、组织研究。

来源：光明日报 2015 年 3 月 11 日

