

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



03

总第 127 期 2019年



区八届人大常委会第 27 次（扩大）会议各代表团评议《政府工作报告》

专题报道 - 生活垃圾全程分类专项监督

映目荷花别样红

——记活跃在宝山生活垃圾分类攻坚战
前沿的区人大代表



上海宝山人大代表移动履职微信端

宝山区八届人大常委会举行第27次(扩大)会议

2019年7月24日下午,区八届人大常委会在区委党校举行第27次(扩大)会议,听取并评议了区政府上半年工作情况的报告。报告指出,今年以来,在各方共同努力下,全区上半年经济社会保持总体平稳可持续发展态势,经济运行符合预期,结构效益稳步提升,城乡环境更加宜居,人民生活更具品质,总体实现了“时间过半、完成任务过半”。



- 1、2019年7月24日,区八届人大常委会举行第27次(扩大)会议
- 2、区委书记汪泓出席会议并参加杨行代表组讨论
- 3、区长范少军作《区政府2019年上半年工作情况的报告》
- 4、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

2019年7月23日上午,由宝山选举产生的市人大代表在听取应勇市长作的关于市政府上半年工作情况的报告后,开展了联组讨论,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39名市人大代表参加活动。



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



市人大宝山代表组评议市政府上半年工作

市人大常委会副主任沙海林带队来宝山 开展《上海市居民委员会工作条例》执法检查

2019年5月28日上午，市人大常委会副主任沙海林带领市人大社会建设委员会一行来宝山开展《上海市居民委员会工作条例》执法检查。沙海林一行实地视察了张庙街道呼玛二村和月浦镇月浦八村，并召开政府部门座谈会和基层代表座谈会。



- 1-2、实地查看居委会
- 3、召开政府部门座谈会
- 4、召开居民座谈会



市人大代表、市人大常委会副主任莫负春 到顾村镇开展联系社区活动

2019年6月5日下午，市人大代表、市人大常委会副主任、市总工会主席莫负春到顾村镇人大代表之家开展联系社区活动。



察看顾村镇人大代表之家



座谈听取选区居民建议

外省市人大常委会来宝山参观考察

近期，新疆、江苏、广西等省地方人大常委会来宝山参观考察社会办医疗机构、社区学校管理、智慧工业、园区经济发展、垃圾分类等工作。



1-2、新疆克拉玛依市人大常委会来宝山参观考察

3、江苏盐城市亭湖区人大常委会来宝山参观考察

4、广西崇左市龙州县人大常委会来宝山参观考察

5、江苏南京市江宁区人大常委会来宝山参观考察



宝山人
BAOSHAN RENDA



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]

- “双过半”宝山城乡共赞“经济社会”比翼双飞
- “迎国庆”滨江南北同贺“七十华诞”再创佳绩
——区八届人大常委会第27次（扩大）会议各代表团评议《政府工作报告》侧记 /1

[专题报道——生活垃圾全程分类]

- 1、李萍：坚定信心 积极作为 加强联动 推动全区垃圾分类工作水平整体提升 /5
- 2、须华威：聚焦短板 联动监督 切实提升垃圾分类工作实效 /9
- 3、城建环保工委：延伸触角 精准施策 区级监督调研全面深入开展 /11
- 4、强化培训 筑牢基础 提高代表参与垃圾分类能力 /14
- 5、基层代表全情参与 街镇监督全面开花 /15

[重点关注]

- 1、聚焦司法为民 助力提升百姓幸福感
——区人大常委会开展年中集中视察侧记（一） /20
- 2、聚焦教育基础设施建设 助推教育均衡优质发展
——区人大常委会开展年中集中视察侧记（二） /21
- 3、强化绩效观念 健全长效机制 有效提升财政资金使用效益
——2018年本级财政决算决议审议意见建议 /22

4、整合资源 创新孵化 保障经济平稳持续发展

——本级财政预算调整方案审议意见建议 /23

5、陈尧水：持续增加供给 提升服务品质 积极打造

“五心养老”品牌 /24

6、黄 辉：深化交通治理 强化排堵保畅 着力提升城市管理

精细化水平 /28

[执法检查]

1、凝聚合力 严抓落实 打好污染防治攻坚战 /32

2、夯实组织制度 健全服务体系 不断提高基层社区自治能力和水平 /36

[代表天地]

1、映日荷花别样红（上篇）

——记活跃在宝山生活垃圾分类攻坚战前沿的区人大代表 /41

2、映日荷花别样红（下篇）

——记活跃在宝山生活垃圾分类攻坚战前沿的区人大代表 /46

[世界览读]

1、垃圾再生瑞典马尔默的“零废弃”经验 /50

封面：宝山河口科技馆

“双过半” 宝山城乡共赞 “经济社会” 比翼双飞 “迎国庆” 滨江南北同贺 “七十华诞” 再创佳绩

——区八届人大常委会第27次（扩大）会议各代表团评议《政府工作报告》侧记



在12个代表团组讨论地，代表们结合各自实际，畅诉肺腑之言，坦陈真知灼见，一幅幅现实场景，热情热浪涌动；一副副赤诚肝胆，真情真意感人，汇聚成滨江宝山激情盛夏喜迎共和国“七十华诞”一道独特的亮丽风景线。

（二）

激情回荡，潮涌滨江。

相聚在激情似火的盛夏季节，相商滨江宝山发展大计，代表们热情四溢，感同身受，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，语言精练、求真务实，既对上半年政府工作进行了简要客观回顾，

又对代表、委员和市民关心的六个方面问题作了重点汇报，总结成绩全面客观，分析形势科学精准，部署工作务实有力。报告令人精神振奋，信心倍增。

代表们普遍认为，《报告》文风朴实、内容实在、数据详实、言简意赅、重点突出，振奋人心。对于下半年的工作安排，报告提出重点围绕“一条主线”、做到“六个着力”，思路清晰、目标明确、客观实际，相信通过全区上下的共同努力，全年的目标任务一定能够实现。

（一）

七月宝山，酷暑盛夏，热浪翻卷，激情洋溢；滨江七月，活力涌动，喜气盈门，携手共进。

2019年7月24日，宝山区七届人大常委会第27次（扩大）会议，在宝山城乡同贺“双过半”，喜迎“七十华诞”国庆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《区政府2019年上半年工作情况的报告》进行认真审议讨论。

流金岁月，激情季节。在热烈的讨论现场，代表们意气风发，热情洋溢，围绕大局，共商宝山发展大计。

潮涌滨江，大地飞歌。

回望滨江城乡协力同心，携手共进，一路走来的上半年，与会代表心潮激荡，感慨万千。代表们感到，上半年，区政府在市委、市政府和区委的坚强领导下，坚持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考察上海重要讲话精神，全面贯彻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，全面对标中央交付上海的三大任务和五方面工作要求，围绕上海建设“五个中心”、打响“四大品牌”战略，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，年初区人代会确定的目标任务有力有序推进，总体实现了“时间过半、完成任务过半”。

回望携手共进的时光岁月，代表们感同身受，倍感欣慰。代表们切身感受到，在加快推进现代化滨江新区建设的实践中，宝山切实坚持四个“坚定不移”，即坚定不移提高发展质量；坚定不移促进城乡融合；坚定不移改善群众生活；坚定不移提升政府效能。从而在各方共同努力下，全区上半年经济社会保持总体平稳可持续发展态势，经济运行符合预期，结构效益稳步提升，城乡环境更加宜居，人民生活更具品质。

酷暑盛夏，激情宝山；
城乡报捷，活力滨江。

(三)

蓄势待发，高歌远航。

在共同回眸滨江宝山顺利实现“双过半”目标的同时，与会代表围绕如何乘势而上再发力，以优异成绩迎接新中国成立70周年作为会议的热点话题，畅所欲言，坦陈己见。

那一番激情洋溢的话语间，无不显现代表们真切呵护自己家园的赤诚之心；那一道道坦诚献策的建言中，尽显与会者开创现代化滨江新区建设新局面的

智慧与胆识。

议题之一：稳增长促转型。

经济稳是一切稳的关键和基础。围绕经济发展工作，代表们献计献策，满满热情，尽显智慧。

——着眼长远，培育经济发展新动能，不断深化投资促进工作，大力发展实体经济，为推动各项工作提供有力支撑。

——聚焦科技创新产业，提供更多的科创服务载体，继续对接配套项目，营造更宽容的空间，鼓励企业不断创新发展。

——提升产业工作定位，借鉴江浙和本市嘉定等地区的相关经验，不断完善优化扶持产业发展政策，进一步招商安商稳商。

——促进产业扶持政策落地，加大政策的宣传力度，政府相关职能部门跨前一步，主动服务，充分发挥“一网通办”系统作用，让有需要的企业真正享受到优惠的扶持政策。

——要牢固树立“过紧日子”思想，同时保障民生项目财政资金投入，加强资金监管，提升资金使用绩效。

议题之二：滨江乡村振兴战略。

如何积极探索与上海国际化大都市定位相适应的乡村振兴新路子，与会代表畅所欲言，坦陈己见，关爱有加。

——加强顶层设计、规划引领，突出宝山特色，明确乡村功能定位，分类有序推进。

——注重保留乡村本土韵味，弘扬传统文化，提升农村整体风貌水平，避免乡村城市化。

——挖掘各村特色亮点和优秀经验做法，加以推广，同时找出问题和不足，相互借鉴、取长补短。

——加大财政资金投入，推进农村地区基础设施建设，改善农村人居环境。

——立足区域资源特色，促进农村一二三产业融合发展，引导推广“村经委托镇管”模式，发展壮大农村集体经济。

——发展多元化的农村经济，扩大农民增收渠道，深化农村各项改革发展成果，让农民充分享受红利，促进生活富裕。

议题之三：城市精细化管理。

如何坚持以“绣花般”的耐心和决心，让宝山更干净、更有序、更安全。代表们倾情踊跃建言，倾情献策。

围绕生活垃圾全程分类管理工作，代表们纷纷建议：

——要加快部分小区和村宅的垃圾箱房改建、两网融合的硬件设施建设和分类收运车辆配置，要积极推进集贸市场等场所的湿垃圾就地处置设施建设，提高湿垃圾资源化处理能力。

——要加大宣传力度，提高宣传动员的针对性和有效性，做到宣传到户到单位，进一步提高居民、村民、

各类单位垃圾分类的参与率和准确率。

——要建立工作协调机制，抓好工作推进的平衡性，实现街镇之间、小区之间、村宅之间、单位之间垃圾分类工作的齐头并进、整体提升。

——行业主管部门要加强对物业企业参与垃圾分类管理的机制研究和监督考核，进一步督促物业企业落实垃圾分类投放管理责任。

——对在垃圾分类中出现的诸如：定时定点投放垃圾桶、快递外卖包装如何实现垃圾源头减量、湿垃圾如何资源化利用、就地处置产生的废水臭气等问题要加强研究，尽快找到对策。

围绕生态环境工作，代表们倾吐衷肠，热情建议：

——完善城市功能布局，统筹推进城乡一体化发展，高起点建设好南大地区、吴淞工业区等重点地区。

——加大环境保护力度，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，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。

——以实施乡村振兴战略和创全为契机，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。

——加强历史风貌、人文资源保护和开发利用，推进老旧小区改造和加装电梯工作，重视城市地下空间的规划开发利用。

议题之四：社会事业发展。

如何紧紧围绕宝山发展的大局，结合滨江宝山的实际，加快推进社会事业的发展，使之与滨江新区发展的大格局相匹配，代表们竞相贡献智慧，倾情授计献策。

——要进一步做好教育统筹工作，深化“学区化集团化”办学，促进宝山教育高质量发展。

——要充分利用高校科研溢出效应，制定完善相关政策，加强校地合作，加快科创成果落地转化，推动“环上大科技创新圈”的形成和发展。

——加大对科创企业扶持力度，增强科技创新的集聚效应，提升科创服务工作水平，打造科创中心重要功能区。

——要加强宝山特色文化建设，丰富文化服务活动，进一步挖掘和利用好古镇等宝山特色文化内涵，推动文创事业发展。

——加强“医联体”医院联动，切实推进分级诊疗落实，促进医疗资源合理利用。

议题之五：社会管理、民生保障。

用心用情把握群众期盼，着力抓好底线民生、基本民生和质量民生，进一步增强滨江宝山老百姓的获得感和幸福感，这是与会代表的又一热点议题，代表们热切建议：

围绕社会管理工作，代表们纷纷建议：

——加强宝山城市公共安全管理，推进安全基础设施建设，提升企业与市民的安全风险意识，强化政府部门的安全监管职能，做到事前防范、事中控

制、事后改进。

——加强基层建设和社区综合治理工作，强化社区党建引领，理顺社区居委会、业委会和物业公司之间的关系，促进三者之间的相互沟通与协作；加强基层组织建设，强化对社区工作者队伍的培训和管理，切实落实“减负增能”各项措施，提升社区自治和服务居民的能力与水平。

——加强打击震慑黑恶势力犯罪，坚持综合治理、标本兼治，将扫黑除恶与反腐倡廉相结合，坚持源头治理、依法严惩，保持对黑恶势力犯罪的高压态势，提升宝山市民的安全感和幸福感。

围绕民生保障工作，代表们建议：

——加强为老服务工作，加大对养老机构建设的扶持力度，强化为老服务内容的宣传，加强为老服务队伍建设，提高老年人福利保障水平，积极打造我区“五心养老”服务品牌。

——加强“一诉通办”相关工作，推进智慧城市建设，推动更多政务服务事项网上办理，促进政府部门信息资源即时互联共享，简化优化办事流程，确保群众诉求得到及时、快速办理解决。

(四)

上半年，经济社会比翼双飞齐发展，宝山城乡同贺“双过半”；

下半年，乘势而上再创佳绩迎国庆，滨江南北齐心“再发力”。

回眸共同走过的岁月时光，经风沐雨，攻坚克难，同谱宝山创新发展新华章，我们共同品读。

展望携手共进的发展历程，砥砺前行，转型发展，再创喜迎国庆“七十华诞”新佳绩，我们牵手相约。

激情夏日，宝山大地繁华似锦，更具魅力！

共图大业，滨江潮涌百舸争流，更添活力！

(龚寄托)

[生活垃圾全程分类专项监督]

——区人大常委会全面推进

李萍：坚定信心 积极作为 加强联动 推动全区垃圾分类工作水平整体提升

一、充分肯定我区生活垃圾全程分类管理取得的积极进展，继续抓紧抓实，确保以更好局面、更好状态迎接7月1日《条例》正式实施

自4月1日我区召开生活垃圾分类工作动员会之后，各街镇（园区）和相关职能部门积极行动，制定工作方案，明确任务清单，逐级落实责任，垃圾分类管理工作进展顺利，为《条例》正式实施奠定了良好基础。从各方面反映的情况看，工作总体态势向好，进展超乎预期。在宣传发动方面，我区充分利用传统媒体和新媒体有效阵地，进行了数量众多、形式多样、持续不断的宣传报道，形成了垃圾分类的强大声势。专门策划设计“七个一”宣传体系[“七个一”宣传体系：一台分类时尚专题文艺巡演、一个“洁宝”吉祥物、一辆流动宣传彩车、一部动漫宣传片、一本《条例》学习读本、一首垃圾分类主题曲《我们都是时尚达人》、一张宣传海报]，融合垃圾分类时尚理念和现代艺术语言，让分类宣传家喻户晓、入心入脑。邀请专家对《条例》进行解读培训，组织宣讲员深入



社区、村宅、单位开展宣讲。组织委办局、各街镇（园区）、环卫公司等开展《条例》专题考试，进一步掌握法规，做好指导。向居民、企业、校园等上门发放《条例》解读本、海报等宣传资料。组织开展垃圾分类宣传“进社区、进学校、进医院、进机关、进企业、进公园”系列活动。通过“社区通”平台、“小手拉大手”活动、卫生创建、志愿者服务等渠道，普及垃圾分类及知识，让群众对垃圾分类有切身感受。在整区域推进方面，友谊路街道、吴淞街道已实现居民家庭垃圾分类整区域全覆盖，其余街镇也正在加快推进。

今年全区将累计创建518个达标小区和104个达标村、70%以上居住区垃圾分类实效达标、“绿色账户”累计达到67.4万户。结合“美丽家园”建设和创全等工作，因地制宜地逐步推行居住区垃圾定时定点投放，切实提升垃圾投放准确率和纯净度。在群众积极参与方面，从各方面反映的情况看，各街镇（园区）垃圾分类工作推进是顺利的，群众是积极配合的，参与分类的热情是高涨的。越来越多的群众感受到了《条例》带来的变化，越来越多的群众用心关注、参与这项工作。群众对垃圾分类的认识越来越深化，起初讨论要不要分，之后讨论怎么分，现在已经开始讨论如何坚持下去分。《条例》还没正式实施就讨论如何坚持下去，说明我们前期工作是有实效的。在硬件设施建设方面，加快推进居住区投放点改造、分类收集容器设置、湿垃圾配置、两网融合点站场等硬件设施建设，因地制宜开展探索创新。比如，罗泾镇引进两台农业废弃物处理一体机，秸秆、树枝、水葫芦等田间垃圾经过处理，就能变成生物有机肥或颗粒燃棒，实现了变废为宝。在制度机制完善方面，垃圾分类的各项管理任务都有目标考核机制，各街镇（园区）和相关职能部门都明确了各自的主体责任。

总体而言，经过前一阶段的努力，让全社会动起来的目標已初步实现。这些成绩的取得离不开各街镇（园区）和相关职能部门、基层干部和志愿者的艰苦努力，离不开街镇人大和人大代表的监督与支持，离不开媒体的宣传和鼓舞，更离不开群众的理解、支持和配合，在此我代表区人大常委会对大家表示衷心的感谢。

二、以7月1日《条例》正式实施为契机，进一

步坚定信心、保持定力，久久为功、积极作为，推进《条例》得到持续良好贯彻实施

《条例》自今年市人代会高票通过后，“如何组织实施”就成为今年区人大常委会反复思考研究的问题。我和华威同志、城建环保工委同志反复商量，感到《条例》实施的全过程，要始终贯彻落实市人大“久久为功、积极作为”八个字的要求。“久久为功”就是不要着急，拿捏住火候，保持住定力，因为垃圾分类面临着基础设施不完善等各种困难，涉及到千家万户、不同群体的日常生活方式、生活习惯的转变，因此《条例》实施一定是一个循序渐进、慢慢教化、逐步接受的过程，快一点、慢一点没关系，但必须往前走。比如，撤桶并点、定时定点投放应科学、有序逐步推进，实施之前应多听取居民的意见建议，实施期间相关责任方应落实投放点值守、小区巡查等工作，实施维持期可采取多种形式，增强居民垃圾分类积极性，促进居民定时定点文明习惯养成。“积极作为”就是要有责任担当、要保持敏锐、要有针对性举措。按照《条例》有关要求，区绿化市容局要把生活垃圾管理工作的具体组织、协调、指导和监督工作落实到位，区生态环境局、城管执法局、商务委、市场监管局、房管局、文旅局等部门要按照各自职责，协同推进垃圾分类工作，各街镇（园区）要把区域内垃圾分类投放、收运及处置等日常管理工作落到实处，各部门统筹协调，把《条例》实施工作逐步往前推进，让群众切实感觉到《条例》实施前后的变化。我相信，只要我们思想统一、方法得当，紧紧依靠各级党组织，紧紧依靠广大群众，我们一定能打好这场攻坚战和持久战。

下周一《条例》即将正式实施，希望政府部门在

开局阶段要着重抓好以下六方面工作。一是要进一步保持好强力推进的工作态势。区分减联办要继续抓好刚性指标的定期统计和通报，加强考核问责，推动压力层层有效传递，促使各街镇（园区）和相关职能部门抓住有利形势一鼓作气、深入推进各项基础工作，防止出现7月1日以后工作懈怠的情况。二是要进一步开展好社会动员。要力求对居民按照“100%入户宣传”的要求进行宣传，文明办可结合文明创建工作，将垃圾分类知识和理念宣传贯穿其中，同时通过对先进典型小区、创新经验的宣传报道，以持续的宣传动员，推进垃圾分类引向深入。对企事业单位要坚持宣传引导和依法处罚并重，坚决防止单位成为《条例》实施的短板，让党政机关走在全社会的前列。三是要进一步加快硬件设施建设进度。从前期调研看，部分居民垃圾箱房改建、两网融合点站场建设等受到邻避效应影响，进展缓慢。因此，相关部门要确保垃圾箱房改造、分类收集容器配置、分类驳运设备添置、分类运输车辆配备在《条例》实施前基本到位。要进一步加大可回收物点站场的建设力度，特别是中转站、集散场的建设要抓推进、抓落地。要在湿垃圾集中处理设施和就地处置设施建设上大力推进，同时在设施环保问题上攻坚克难。四是要进一步加强部门联动。区绿化市容局要依托区分减联办，统筹协调商务委、市场监管局、教育局等相关职能部门全面贯彻好《条例》要求，通过行业管理推动快递、餐饮、宾馆、菜场、物业、企业、教育领域履行好《条例》赋予的责任。五是要进一步做好依法执法的准备。城管部门要准确把握《条例》内涵要求和监管工作着力点，选准执法监管的定位和



方向，明确执法工作重点领域，始终注重实效，不能有罚款指标。对于分类、投放不符合要求的执法取证难情况，城管部门要研究好调查取证等难点问题。处罚只是一种手段，而不是目的，要通过城管执法宣传教育市民和单位，最终目的是推动《条例》的有效实施。六是要进一步研究破解难题瓶颈问题。比如，物业企业履行分类管理责任人职责的经费保障问题；“两网融合”服务点的可持续运营问题；快递、餐饮外卖等包装垃圾源头减量问题；夏季瓜果大量上市引发湿垃圾猛增，并易散发恶臭味等敏感问题。希望在下一步工作中，相关部门认真研究，争取在区人大常委会审议前实现较好的改进和提升。

三、以7月1日《条例》正式实施为契机，进一步加强上下联动，充分发挥代表主体作用，共同推动全区垃圾分类工作水平整体提升

接下来，随着《条例》的正式实施，生活垃圾分类管理在全市范围内全面推开，要实现推动《条例》贯彻落实的目标任务，离不开市区镇三级人大联动，离不开区、镇两级政府和各部门的密切协同。

一是要加强市、区、镇三级人大之间的上下联动。我们将按照市人大专项监督工作要求，支持配合好市人大的调研活动，并将本区的情况和问题及时向市人大反映。区人大常委会把生活垃圾分类管理作为重点监督工作，督促政府做好《条例》的实施工作。各镇人大要结合地区实际，与区人大同步开展监督调研，确保联动调研的覆盖面。

二是要充分发挥代表主体作用。区人大常委会要进一步推动代表在行动“五个一”工作，希望区镇两级人大代表积极发挥主体作用，结合日常工作和生活，对身边的垃圾分类情况进行明察暗访，增强人大专项监督的针对性、有效性。人大代表要率先示范，人人争做垃圾分类的宣传员、示范员、引导员、监督员。要真正把本地区的特点弄清楚，围绕本地区垃圾分类的瓶颈问题深入研究，提出管用的意见建议，督促和支持政府改进工作。

三是要人大监督，政府推动，群策群力，共同推

进生活垃圾分类工作。区人大常委会把专项监督寓于推动工作之中，把推动工作置于监督之下，通过专题调研、座谈等方式，支持政府做好垃圾分类工作。希望区镇两级政府和相关部门在《条例》实施后，继续支持和配合区镇两级人大的监督调研工作，向人大全面真实的反映工作情况。不能只讲成绩、看先进，更要看工作薄弱环节，特别要重点查找垃圾分类的瓶颈问题，与人大共同剖析深层次原因，共同推动垃圾分类工作有效开展。

最后，我们希望媒体要保持宣传定力，持续加大垃圾分类宣传引导工作力度。要加强对青年等特定群体的宣传，在宣传方式方法上积极创新，用好网络媒体特别是移动网络、用好自媒体、用好年轻人的语言体系。要把握好正面宣传和负面案例曝光的关系，在《条例》正式实施的初期，宣传主基调应以正面宣传为主，多宣传好的做法、好的机制、好的创新探索，共同寻求一些重点、难点问题的研究突破。



[生活垃圾全程分类专项监督]

——区人大常委会全面推进

须华威：聚焦短板 联动监督 切实提升垃圾分类工作实效

5—6月，区人大常委会城建环保工委按照专项监督方案中第一阶段的主要任务，重点对区政府及有关职能部门、各街镇围绕《上海市生活垃圾管理条例》实施所做的准备工作情况，先后赴6个街镇进行了第一轮监督调研，并召开代表座谈会听取了有关意见建议。李萍主任、须华威副主任亲自带队赴部分街镇开展调研。区、镇两级人大代表参与踊跃，参加调研活动约80人次。

本轮调研对象覆盖了居住区、农村地区、学校、政府机关、企事业单位、城市综合体、沿街商铺、菜场等各类场所。为掌握各街镇推进垃圾分类工作的真实情况，城建环保工委采取明察与随机抽查相结合的方式进行调研；同时，还组织代表小组暗访抽查居民小区、村宅、单位、公共场所、沿街商铺垃圾分类情况。

一、本区推进生活垃圾全程分类管理的总体情况

4月1日区委、区政府召开动员大会之后，全区上下围绕《条例》7月1日正式实施，积极行动，大力抓工作推进，全社会面上已经动起来了。一是社会宣传培训和组织动员广泛开展。区政府及有关职能部门、各街镇加大宣传和社会动员，各媒体围绕《条例》出台，持续不断地推出大量宣传报道，全社会形成了垃圾分类的浓厚氛围。二是垃圾箱房改造、分类收集容器设置、收运车辆配置、两网融合点站建设等设施设备建设加快推进，本区垃圾分类投放、收运的硬件条件基本具备。三是整区域推进得到加强，各街镇都是按照法规规定、按照全覆盖的要求抓整区域推进，居民小区、村宅、单位、公共场所垃圾分类工作全面启动。四是



各街镇针对基层实际积极探索定时定点投放、沿街商铺垃圾上门收运、设置移动垃圾箱房、湿垃圾就地资源化利用等有效做法。

总的来说，全社会对《条例》实施和垃圾分类工作前所未有的关注，本区垃圾分类工作总体进展明显，正逐步从塑造盆景向打造森林转变，这为《条例》7月1日正式实施奠定了较好的基础。同时，也存在一些问题，一是各街镇及城乡推进不平衡，有的氛围浓、推进有序有力；有的整体推进较慢，部分小区和村宅实质工作推进不明显。二是部分商场、沿街商铺、菜场等公共场所宣传力度不够，张贴宣传资料少，甚至看不到宣传标识。三是有些地方硬件设施建设滞后。部分小区垃圾箱房改造、回收点设置，高层住宅小区撤点并桶，菜场湿垃圾就地处置等硬件设施建设跟不上实际工作需求。四是物业企业作为投放管理责任人的制度和职责有待进一步落实，由于涉及到增加人手、资金等实际问题和矛盾，物业企业特别是老旧小区物业公司积极性不高。



下一阶段，建议区政府及有关部门、各街镇要针对生活垃圾全程分类管理工作存在的薄弱环节和瓶颈问题抓突破抓落实：一是要抓好工作推进的平衡性，实现街镇之间、小区之间、村宅之间、单位之间垃圾分类工作的齐头并进、整体提升。二要提高宣传动员的针对性和有效性，做到宣传到户到单位，针对不同群体特点进行耐心细致的宣传，进一步提高居民、村民、各类单位垃圾分类的参与率和准确率。三要加快硬件设施建设进度，加快部分小区和村宅的垃圾箱房改建、两网融合点站场建设和分类收运车辆配置，特别要加快湿垃圾资源化处置能力建设，积极推进集贸市场等场所的湿垃圾就地处置设施建设。四要进一步发挥单位垃圾分类的示范引领作用，加大推进单位垃圾分类的力度，尤其是党政机关要带头做榜样。五要提高物业企业的积极性，行业主管部门要加强机制研究和监督考核，进一步督促物业企业落实垃圾分类投放管理责任人的责任。六要对短板和瓶颈问题加强研究。譬如，快递、餐饮外卖等包装垃圾如何实现源头减量，湿垃圾如何资源化利用，就地处置产生的废水臭气如何处理，硬件建设的邻避问题如何解决，等等。

二、下一步专项监督的重点安排

按照市人大上下联动专项监督工作要求和区人大常委会专项监督方案，7月1日法规实施后至11月份，区人大常委会将围绕区政府相关部门及各类主体落实法定责任、依法推进垃圾全程分类管理的情况开展第二阶段的监督调研。在这一阶段，将重点加强以下几方面工作。一是进一步与街镇人大联动开展监督，推动政府及有关部门、相关主体切实担负起推动垃圾分

类的法定责任。垃圾分类做得好不好，与各单位各部门领导是否重视、操作层面是否真正抓落实直接相关，特别是街镇层面抓落地至关重要。下一阶段区人大常委会将进一步与各街镇人大携手，街镇人大要与区人大联动监督、同步推进，采取灵活多样的方式方法开展监督调研，以推进各相关主体落实法定责任为重点，推动政府及有关部门、各类主体按照法规要求，积极作为，共同推进生活垃圾的减量化、资源化、无害化处置；同时聚焦示范区域、示范单位，及时总结在实践中形成的好做法、好机制，推动从源头减量到全程分类、再到资源化利用形成一些可复制推广的做法和模式，带动全区加大力度破解难题，切实提升生活垃圾全程分类管理水平，实现法规制度全面落地。二是进一步聚焦垃圾分类的关键环节和目前暴露出的短板问题，推动政府采取措施实现突破。比如如何更好地完善源头减量的措施；如何让物业公司落实好管理责任人的责任，发挥好作用；配套性制度、政策如何建立完善；“两网融合”回收体系如何尽快构建；干湿垃圾处理设施如何尽快建成；湿垃圾资源化利用的出路问题如何解决等问题都需要在下一阶段进行重点关注。三是发动市、区、镇三级人大代表共同全力推动这项工作。除邀请代表赴各街镇进行监督调研外，通过组织代表参加问卷调查、联系社区等活动，深入社区、村宅、单位开展各种调研活动，同时充分发挥代表的影响力和联系群众的优势，加强普法宣传和示范引领，带动所在单位、小区和村宅带头落实法规要求，做好垃圾分类工作。代表个人可与本职工作、日常生活等相结合，自己开展调研，向有关部门、区人大常委会反馈意见建议。四是加强对工作推进情况的暗访抽查，切实推动提高垃圾分类工作实效。进一步加强调研小组暗访调研和随机抽查的做法，深入居民小区、农村、单位、公共场所、沿街商铺查实情、找问题、找不足、找对策，收集基层一线、实务操作部门、居民群众对垃圾分类及法规实施的意见建议，及时梳理垃圾分类推进中的好做法和突出的瓶颈问题，向区政府及有关部门提出针对性的意见建议，推动和促进垃圾分类工作提高实效。

[生活垃圾全程分类专项监督]

——区人大常委会全面推进

城建环保工委：延伸触角 精准施策 区级监督调研全面深入开展

宝山区人大常委会高度关注区生活垃圾全程分类管理工作，2019年度把监督此项工作列为一项重点专项监督工作。自4月29日正式启动生活垃圾全程分类管理专项监督以来，区人大常委会按照专项监督方案中第一阶段的主要任务，重点对区政府及有关职能部门、各街镇围绕《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）实施所做的准备工作情况，先后赴全区12个街镇进行了第一轮监督调研。调研对象覆盖了居住区、农村地区、学校、政府机关、企事业单位、城市综合体、沿街商铺、菜场等各类场所。



▶ 6月26日，区人大常委会再次集中各街镇人大开展生活垃圾全程分类管理工作专项监督调研，对专项监督工作进行再动员、再部署、再宣传、再推进，为7月1日《条例》正式实施做好最后的准备工作。调研人员实地调研了吴淞新城、智慧柴立方、复星花园小区、行知小学垃圾分类推进情况，现场听取有关情况介绍，并召开座谈会。

▶ 7月1日《条例》正式施行以来，区人大常委会按照专项监督方案要求，围绕区绿化市容局、城管执法局、文旅局、商务委、市场监管局等政府有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，分别前往商业体、酒店、菜场、村居开展专题调研。重点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。监督工作以问题为导向，采取明察与随机抽查相结合方式，先后组织常委会组成人员，市、区、镇三级代表开展调研、视察，组织代表、调研小组明查暗访，与街镇联动开展监督工作，代表参与踊跃，参加调研活动约90人次。



▶ 7月4日，市人大常委会赴区绿化市容局调研。



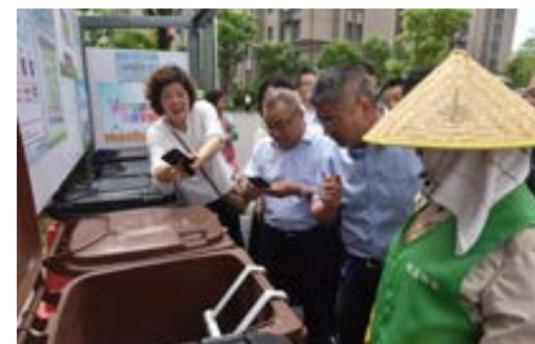
▶ 7月11日，市人大常委会开展生活垃圾分类管理工作专题调研，实地察看了宝乐汇、黄金广场、幸福湾等场所垃圾分类管理工作情况，并赴区城管执法局召开座谈。



▶ 7月18日，市人大常委会开展生活垃圾分类管理专题调研。调研人员一行实地调研了位于顾村镇的维也纳酒店、衡山北郊宾馆、绿地北郊广场、羌家村等场所贯彻落实《上海市生活垃圾管理条例》情况，并现场听取情况介绍。



▶ 7月23日，市人大常委会赴爱回收总部开展垃圾分类专题调研，听取企业旧手机回收、智能回收箱等工作情况介绍。



▶ 8月6日，市人大常委会组织部分区人大代表到大场镇实地调研小区垃圾箱房建设工作，现场指导协调解决问题。

垃圾分类小知识



常见的有害垃圾如何处理？

- (1) **废灯管处理**：废灯管经过破碎后，碎片中的汞经过高温蒸发再冷凝回收利用；荧光粉经化学处理后形成新的荧光粉，用于新荧光灯制造；分离后的玻璃和金属回收利用。投放小提示：废灯管易破损，投放时请连带包装或包裹后投放。
- (2) **废电池处理**：废电池通过磁选进一步分为不同类型的电池。依据电池的性质，采用破碎、蒸发、干燥等物理、化学方法，将电池内的贵金属等成分提取出来，可以减少对环境的污染。投放小提示：投放时，请注意轻放。
- (3) **废药品处理**：有时候家里买的药品太多，时间长就过期了，扔进有害垃圾桶后，怎么处理了？废药品因没有利用价值，一般经过高温蒸煮、粉碎后填埋或直接进入焚烧厂焚烧处理。投放小提示：投放时，请连带包装一并投放。
- (4) **废油漆桶处理**：装修后，剩下的油漆桶怎么处理？一般废油漆桶直接进行焚烧处理，但为了资源化利用，较为干净的废油漆桶经过专业的清洗过程后，返回到原单位再利用或用于复合固体粉末材料的包装。投放小提示：如有残留，请密闭后投放。

(摘自新民晚报)

[生活垃圾全程分类专项监督]

—— 代表培训

强化培训 筑牢基础 提高代表参与垃圾分类能力

自市人大常委会启动生活垃圾全程分类管理专项监督工作以来，为充分发挥代表在垃圾分类攻坚战、持久战中的主体作用，提升代表履职意识和履职能力，在向本区各级人大代表发出了倡议的基础上，区人大常委会代表工委联合相关镇人大，分别于5月23日、5月24日、5月30日，组织全区9个镇的近450名区、镇两级人大代表开展生活垃圾分类分片培训。

培训中，邀请了市十五届人大代表顾立军，区绿化市容局废管处专职宣讲员徐政分别作辅导报告。两位老师围绕当前开展垃圾分类工作的背景形势、相关条例、体系建设、具体案例等内容开展解读和阐述，为到场的代表上了一堂全面又生动的垃圾分类辅导课。代表们都表示收获很大，并将结合专题调研视察，进一步拓展学习，体现代表担当，为垃圾分类工作积极建言献策，带头引领新时尚，为家园的绿色发展、永续发



展提供动能。

此次区、镇代表分片培训，是生活垃圾分类代表在行动“五个一”活动之一。代表工委还将通过组织代表联系社区、召开座谈会、开展代表为垃圾分类献一策等形式，号召和动员代表们为推进这项民生实事工程贡献应有的力量。



[生活垃圾全程分类专项监督]

—— 上下联动共同推进

基层代表全情参与 街镇监督全面开花

《上海市生活垃圾管理条例》实施以来，各街镇人大将区人大专项监督工作方案细化落实，同步开展监督调研，大力开展普法宣传和垃圾分类知识宣传工作，引导全社会依法共同参与垃圾分类。

杨行

杨行镇人大组织部分区、镇人大代表开展“生活垃圾分类管理推进情况”专题视察，实地察看居民区、学校、政府机关、企事业单位、商业广场等各类场所垃圾分类情况。



月浦

月浦镇组织部分区、镇人大代表，召开检查镇贯彻落实《上海市生活垃圾管理条例》推进情况调研会。会上举行了“月浦区、镇人大代表生活垃圾全过程分类管理监督员”授牌仪式



罗泾

罗泾镇人大前往罗泾城管中队，就生活垃圾分类工作开展调研，听取工作汇报，并就城管在执法过程中遇到的取证难问题开展了交流和探讨。



罗店

罗店镇人大利用“代表活动日”组织部分代表开展生活垃圾全程分类管理推进情况专题调研，查看村居垃圾分类情况，并召开座谈会。



顾村

顾村镇人大组织 52 名区、镇人大代表以及青年监督员分成四个检查组，通过“不打招呼、不发通知、不预设线路”明察暗访、突击检查的形式，对全镇 16 个居委会和 8 个村的生活垃圾分类管理工作推进情况进行专项监督。



大场

大场镇人大分成若干小组赴生活垃圾分类减量试点小区开展了调研座谈，开展了“生活垃圾分类减量”问卷调查，并征求了有关意见建议。



庙行

庙行镇人大组织代表佩戴人大代表推进生活垃圾全程分类管理工作视察证，在居民区开展垃圾分类专项监督活动，现场参与垃圾分类工作，指导村民进行垃圾分类，做好垃圾分类的宣传员、示范员、引导员、监督员。



淞南

淞南镇人大组织部分区、镇人大代表开展垃圾分类管理推进情况的专题调研，实地察看智能分类回收机、分类厢房改造、容器配置等投放设施建设，现场听取工作介绍。



高境

高境镇人大组织镇人大代表开展生活垃圾分类专项监督视察，代表们察看了相关小区的垃圾分类硬件设施，体验了智能化垃圾箱房使用，并开展了座谈



友谊

继组织召开居民区书记、主任、业委会、物业公司以及街道相关职能部门专场座谈会后，友谊代表组垃圾分类专题调研小组赴相关小区实地查看垃圾分类实施情况。



吴淞

吴淞代表组赴智慧七立方园区、西朱新村、吴淞新城等地实地调研垃圾分类工作，听取园区、楼宇、售后公房、老旧小区等的垃圾分类工作推进情况。



张庙

张庙街道人大工委组织部分人大代表开展垃圾分类视察，实地调研通河七村二居民区、泗塘五村二居民区和爱辉路垃圾分类“一条街”，详细了解垃圾分类推进情况。



垃圾分类小知识



有害垃圾的危害有多大？

就废弃灯管来说，据相关媒体介绍，现行工艺制作的节能灯中大都含有化学元素汞，一只普通节能灯约含有0.5毫克汞，如果1毫克汞渗入地下，就会造成360吨的水污染。汞也会以蒸气的形式进入大气，一旦空气中的汞含量超标，会对人体造成危害，长期接触过量汞可造成中毒。水俣病就是慢性汞中毒最典型的公害病之一。

就过期药品而言，大多数药品过期后容易分解、蒸发，散发出有毒气体，造成室内环境污染，严重时还会对人体呼吸道产生危害。过期药品若是随意丢弃，会造成空气、土壤和水源环境的污染。一旦流入不法商贩之手，就会流转回市场，造成更严重的后果。

所以，有害垃圾千万不能乱扔，一定要收集起来投放到有害垃圾收集容器里！

有害垃圾是如何收运和处置的？

有害垃圾实行定期或预约收运。我们居民小区产生的有害垃圾投入到有害垃圾收集容器后，由所在区域生活垃圾清运单位或所在区绿化市容管理部门指定的具备条件的作业单位负责收运，通过专用的收集车将其运输到区级中转点存放，积存满一定量后，由区中转点管理单位（或区市场监管部门）预约市绿化市容局确定的专业收运企业进行统一运输、分拣贮存，最终根据危险废物类别交由有相应危废经营许可资质的单位进行无害化处置。目前上海市各区都已经建设了有害垃圾集中分拣点。



聚焦司法为民 助力提升百姓幸福感

——区人大常委会开展年中集中视察侧记（一）



2019年5月29日下午，区人大常委会开展年中集中视察活动。在司法为民工作专题视察中，代表们先后察看了张庙街道公共法律服务站、区法院诉讼服务中心、区检察院检察服务中心等设施，听取了关于我区司法为民工作情况的介绍，并与相关工作负责同志沟通交流。代表们对近几年来我区司法为民工作取得的成果表示了肯定，认为“一府两院”坚持以人民为中心的发展思想，坚持司法为民、公正司法，全面深化司法体制改革，加快司法队伍正规化、专业化、职业化建设，充分发挥司法服务功能，为确保社会稳

定、促进社会经济平稳发展、保障人民安居乐业的职责使命作出了积极贡献。同时围绕如何推进我区司法为民工作深入开展，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，近几年来，区法院全面加强诉讼服务中心的建设，着力将诉讼服务中心打造升级成为全方位、零距离、无障碍的综合服务平台，同时以诉讼服务中心为依托，畅通立、审、执信息共享交流渠道，加强法院业务部门工作的衔接配合，从而保证实现线上线下联动，信息交换协同，让办事群众享受到“走进一个厅，诉讼事务一站清”的建设成果。区检察院于2018年8月29日成立了上海市首家12309检察服务中心，集多种功能于一体提供“一站式”综合服务，主要提供公开重要案件信息、法律文书，受理人民群众控告、申诉事项，受理案件程序性信息查询、法律咨询等服务，是检察机关服务群众、联系群众的新平台。区司法局按照“搭平台、整资源、强辐射”三大工作要求，积极推进我区公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台“三位一体”建设，已全面建成“三横三纵”的普惠型全覆盖的公共法律服务体系。



聚焦教育基础设施建设 助推教育均衡优质发展

——区人大常委会开展年中集中视察侧记（二）



在教育基础设施建设情况专题视察中，代表们实地考察了上海大学附属宝山外国语学校、民办华二宝山实验学校、宝山区上外附小幼儿园、鹿鸣学校等的教育基础设施建设情况，现场听取了区教育局关于全区教育优质均衡发展和基础教育“十三五”基本建设规划项目进展情况的介绍。

代表们对区政府及有关部门和街镇在推进教育基础设施建设中所做的大量工作和取得的成效给予肯定，表示将就区域教育统筹、教育资源布局、学校硬件提升等提出意见建议。

近年来，区政府聚焦教育优质均衡发展，服务城乡一体转型升级，破解资源瓶颈，塑造特色品牌，打造优质师资梯队，区域教育优质均衡发展水平不断提升。在教育基础设施建设方面，“十三五”期间，宝山区规划有基础教育基本建设项目82个，总规划建设校舍面积90.9万平方米，计划投入资金总量为56.9亿元。截至2018年底，82个项目中实现开工或竣工的项目共有51个，占规划项目的62%，预计2020年可顺利实现规划项目全部开工。



强化绩效观念 健全长效机制 有效提升财政资金使用效益

——2018 年本级财政决算决议审议意见建议

傅文荣（区人大常委会委员）：

2018 年度区本级财政收入稳中有涨，财政资金使用效益逐步提升。要进一步夯实国有资产管理基础工作，建议加快符合条件的竣工项目办理竣工财务决算和资产移交手续，及时办理资产权属证书，对符合条件的竣工项目，加快办理资产移交手续。同时健全完善竣工财务决算工作的长效管理机制，防止类似问题重复出现。

建议区政府相关部门研究解决因历史原因形成的行政事业单位房屋资产未办理不动产登记的问题。系统梳理，分类处理，明确责任主体，采取有力措施，积极稳妥地推进解决。



任红梅（区人大代表）：

2018 年预算执行情况总体良好。希望进一步提高预算使用效益，合理分配财政资金，让财政资金更聚力增效。建议进一步推进绩效管理制度建设，科学完善目标设置，强化绩效观念，使公共财政资金最大限度分配、执行、使用好。具有明显社会效益的项目，绩效目标设定要多倾听基层和百姓意见，更多关注服务对象的感受度和满意度。



沈健（区人大代表）：

本次审计工作覆盖面大、重点突出，全面如实地反映了宝山区本级预算执行情况和财政收支情况。建议对审计中发现的问题抓紧与相关部门单位沟通落实整改，做好跟踪督查；针对投资超预算但未办理超额审批手续、项目建成未及时办理移交手续等问题，希望督促相关部门采取切实有效的措施，落实整改并杜绝类似问题发生；针对历年审计中重复出现的问题，希望引起重视，避免今后工作中再次出现类似问题。



整合资源 创新孵化 保障经济平稳持续发展

——本级财政预算调整方案审议意见建议

曹文洁（区人大常委会委员）：

上半年财政收入增速放缓，财政支出刚性需求增大。面对目前宏观经济形势的不确定因素和“减税降费”的影响，要稳定企业预期，提振企业信心，增强企业活力。希望区政府更加重视企业创新管理，政府牵头，引导创新，提供孵化，推动宝山企业整体质量提升，加快优秀企业快速成长。

针对使用债券资金的项目，建议加快推进实施，使财政投入尽早见效，也减少财务成本支出。



王新民（区人大常委会委员）：

报告分析透彻，措施扎实有力。建议以更大力度抓好重大产业项目竣工投产，为稳增长、持续增长积蓄后劲，年初启动的 65 个重大项目，可以将其中部分计划竣工投产类项目作为落实项目建设任务的重中之重，加大服务力度和工作推进强度，建立健全跟踪考核机制，迅速投产见效，更利于我区经济增长。



建议以更大力度推进土地资源高质量利用，进一步提高经济密度。适当提高年度及未来几年的低效产业用地盘活指标，加大新旧动能转换和企业转型发展力度；盘活土地与深化落实“六个统筹”、南北联动充分衔接好，通过深化衔接机制，留住优质税源；整合好国有、集体资金资源，加大国有资本参与盘活工作力度，提升工业地产持有水平，更多地掌握工业用地资源主动权，为引进特别重大优质的产业项目打造竞争优势。

张帆（区人大代表）：

区委、区政府聚焦“1+4”战略，坚持市场主导，政府服务，突出特色、重点突破，取得了明显的成效。

围绕核心产业定位，聚焦主题产业打造产业生态方面需要改进和提升。宝山区大小产业园区众多，建议从区级层面，明确主攻方向，举全区之力，联合知名高校、科研院所、龙头企业、行业隐形冠军和独角兽以及海外高新技术，通过超强的力度、超强的手段、创新的模式，快速推动产业集聚，高标准达成建设目标。

围绕招大引强，在产业园招商引才的专项支持政策方面需要改进和提升。建议区政府和相关部门关注招商下沉和园区层面的产业招商的困难和瓶颈问题，有针对性地研究周边区的政策差异，按照市场导向、问题导向、结果导向的原则，调整和提升招商引才的机制和政策，建立竞争优势，营造靠制度、靠政策、靠激励招商的良好机制和氛围。



按：2019年7月10日，区八届人大常委会第26次会议，听取了陈尧水副区长关于推进我区“五心养老”工作情况的报告，现摘要如下：

陈尧水：持续增加供给 提升服务品质 积极打造“五心养老”品牌

一、宝山区养老工作进展情况

截止2019年6月底，全区户籍老年人口已达34.76万人，占户籍总人口的35.2%（按常住人口算约为17%），其中80岁及以上户籍老年人口4.78万，占户籍老年人口的13.8%，并有百岁老人127名。

区委、区政府高度重视养老服务工作，贯彻市委、市政府统一部署，按照“9073”养老服务发展格局（90%的老人由家庭自我照护，7%的老人享受社区居家养老服务，3%的老人享受机构养老服务）和“五位一体”（养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系）社会养老服务体系建设的目标，立足宝山实际，制定实施区老龄事业发展“十三五”规划，每年将养老重点工作列入区委、区政府的重点任务清单、民生保障任务清单、绩效考核清单等，并实行目标管理、专项督查和动态监测，扎实推进政府实事项目，着力提升机构养老、社区居家养老服务供给和质量，积极打造“五心养老”品牌，为宝山老年人创造放心、舒心、安心、暖心、开心养老生活。

（一）持续增加供给，不断丰富养老服务设施

一是加快养老机构床位建设。截至2019年6月底，全区共有养老机构56家，养老床位12195张，其中，公办机构32家，公办床位数6826张，民办机构24家，民办床位数5369张。目前，全区养老机构床位和保基



本养老床位占户籍老年人口3.51%和2%，均已达到了市下达的指标要求。今年我区又新建一家泮德养老院，新增313张养老床位，新增认知症床位30张。同时，还在持续推进罗泾镇怡景养老院、保龙养老院认知症床位改建、长者照护之家新建项目，年底还将新增认知症床位约210张、养老床位约77张。

二是大力发展社区嵌入式养老服务设施建设。截止2019年6月底，全区建有社区老年人助餐服务点37个、长者照护之家8家、社区综合为老服务中心8家、养老顾问点14家、老年人日间照料服务中心45家、标准化老年活动室607个。今年年底，集日托、全托、助餐、辅具推广、医养结合、养老顾问等功能于一体的“枢纽型”社区综合为老服务中心也将实现街镇全覆盖。

三是稳步推进长护险试点工作。截止2019年6月

底，全区设立长护险定点机构87家。全区共受理长护险申请19725人，完成评估且符合条件13540人，享受长护险照护服务9588人。

四是提供互助式养老服务。积极推进“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助式养老服务，已在农村地区建成63个“睦邻互助点”，由邻近居住的农村老年人结伴互助养老。积极实施“老伙伴计划”，每年由1720名低龄老年人为8600名高龄独居老年人提供精神慰藉、自我保健、安全指导、信息宣传等家庭互助服务。

五是积极推动医养结合。鼓励有条件的养老机构

内设医疗机构。至2019年6月底，全区22家养老机构中设有医疗机构；推动社区养老服务设施与医疗卫生设施整合设置、邻近设置，养老机构、社区托养机构与医疗机构服务签约率均达100%，150张床位以上养老机构100%设置

医疗机构（医护室、门诊部、内设护理院），让老年人在社区、在养老机构都能获得医疗服务支持。

（二）注重优化质量，不断提升养老服务品质

一是着力提升居家养老服务。紧贴老年人服务需求，提供老年助餐、社区长者照护、日间照料、“老伙伴”计划、银龄居家宝（银龄e生活）等各类服务。截止2019年6月底，全区享受社区居家养老服务老年人共7.88万人次。

二是积极探索智慧养老服务。在全市率先推出“银龄居家宝”创新项目，已覆盖全区30余万老年人。通过智能化终端的“一键呼叫”功能，老年人可获取紧

急援助、主动关爱、走失定位、生活照料等专业化服务，高龄老人、孤老、重度失智老人等可获得政府梯度补贴。在此基础上，创新推出“银龄e生活”服务套餐，由政府买单免费为区内70岁以上老人开通“紧急呼叫”和家电维修、送药上门等52项生活代叫服务。目前，高境、张庙、庙行、友谊、月浦等街镇和罗泾镇塘湾村已对老人提供服务，年内将实现街镇全覆盖。

三是加强养老服务行业管理。2017年起连续三年开展养老服务质量提升专项活动，严厉查处养老服务中虐老欺老、违规开展金融活动等行为和重大安全责任事故。积极开展养老机构等级评定和标准化建设，



2018年杨行镇金秋晨曦老年公寓通过了国家级“上海市宝山区养老服务标准化试点”项目评估验收。

四是强化养老服务队伍建设。实施《宝山区“星心工程”三年行动计划（2018年-2020年）实施方案》、《关于印发“宝山区

养老护理人员技能提升专项行动计划（2016-2020年）的通知》等文件，出台相应的激励政策和举措，建立区级协调推进机制，着力提升养老护理人员技能水平和素质。

五是提升养老设施安全能级。联合消防、市场监管等部门对养老服务场所开展消防安全、食品安全等专项检查，对存在安全隐患的养老机构，实施分类分批改造。近年来，投入专项资金8023.6万元，对全区养老机构消防喷淋改造、电气线路安全改造、电弧探测器安装已实现全覆盖，薄弱养老机构改造项目将于今年年内实现全覆盖。

(三) 提高福利水平, 让老年人暖心、开心养老

一是提高老年人福利保障水平。全区已建立健全覆盖各个年龄段和各类特殊群体的老年福利体系。老年综合津贴已覆盖 22 万余名 65 周岁以上老年人, 累计发放津贴超过 10 亿元。实施本区高龄老人特色关爱政策, 在春节、高温、敬老节和老人生日期间对百岁老人开展慰问, 向 90 岁以上户籍老人每天赠饮牛奶。同时开展“适老性改造”, 今年帮助 100 户困难老年人家改善居室环境。

二是开展为老服务活动。在元旦春节、高温、敬老月等重要时间节点, 广泛开展走访慰问、帮困救助、老年咨询服务、医疗专家义诊等为老服务活动, 重点关注高龄、空巢、困难老人家庭, 为老年人送去温暖献上爱心。2018 年受益老人累计超过 10 万人次, 今年截至目前受益老人已累计超过 4 万人次。

三是营造浓厚敬老氛围。坚持法治德治两手抓。深入社区开展《老年人权益保障法》、《继承法》等法律宣讲活动。做细做实法律服务, 积极做好为老年人提供法律援助、窗口接待咨询、免费办理遗嘱公证、遗嘱保管公证等工作。

四是丰富文体娱乐活动。依托区老年大学、12 个街镇老年学校、395 个标准化学习点、1000 余个老年人学习团队的老年教育四级网络, 深入推进老年学习团队建设, 并形成“瓷绘工艺”, “顾村诗社”等特色老年教育品牌。建成 40 个健身苑点, 创新开展体医结合的“科学健身好伙伴”项目, 组织近 10 万人次老年人参加区群众体育大会。

2018 年, 区民政局养老实事工作组获评年度上海市重点工程实事立功竞赛优秀团队, 我区养老机构服务质量在年度监评中名列全市第四, 郊区第一。

二、存在问题和挑战

一是养老护理员队伍建设有待加强

我区养老护理人员总量, 特别是专业护理人员, 尚不能完全满足老年人的实际服务需求。养老护理人员流动性大、工作待遇偏低、文化水平偏低等问题导致整个养老护理人员队伍建设落后于实际需要, 持证

上岗的专业护理人员专业护理水平和经验需要同步提高。

但鉴于全区养老护理人员现状, 还需要进一步推进队伍的专业化、职业化建设, 加大养老护理人才的培育。

二是养老机构的事中事后监管有待加强

《老年人权益保障法》对养老机构改为登记和备案管理。政府对养老机构行政管理, 将转变为以依法实施登记、备案管理为前提, 以事中事后监管为主责的工作模式。

我区养老机构的管理水平和服务质量层次不齐, 特别鉴于是一些中低端的民营养老机构, 在执行机构养老服务的各项行业标准时, 还存在一些不规范的情况。新制度实行法人登记即可开业, 无行业准入, 先上车后买票, 易出现“搭错车”。监管力量相对比较薄弱。这对加强事中事后监管带来了很大挑战。无论在监管频次、形式、内容上, 还是问题出现后妥善处置、托底保障, 都要根据新要求、新情况进行深化相关研究工作、完善, 着力推进。

三是激发社会活力推进养老产业发展有待加强

我区近几年在养老服务领域, 深化“放管服”改革, 在确保公办机构兜底保障功能的同时, 明确新增的公办养老服务设施原则上均采用委托社会力量运营的方式, 并实施扶持补贴政策、运用信息化平台、强化行业准入标准落地、加强行业监管等举措, 为专业第三方参与养老服务营造了“开放共享、健康规范”的发展环境。但确实还需要转变观念, 正确把握老龄化带来的“压力与机遇”关系, 深化改革, 进一步发挥社会力量和市场机制作用上下功夫, 积极助推养老产业健康发展。

三、下一步工作思路

今年 5 月 27 日, 市政府正式印发了《上海市深化养老服务实施方案(2019-2022 年)》。对今后养老服务工作的开展作出了具体部署, 我区现已根据实际情况, 经多方意见征询, 形成了《宝山区深化养老服务实施方案(2019-2022 年)》初稿, 明确了 6 个提升计划、



24 项主要任务。下一步, 我们将以贯彻落实市、区两级《实施方案》为重要抓手, 围绕“增量”、“增能”、“增效”三个目标, 加大改革创新力度, 进一步做实“五心养老”。

(一) 工作目标

1. “增量”。至 2022 年, 争取社区综合为老服务中心在街镇全覆盖的基础上数量实现翻番; 社区老年助餐服务场所总量实现翻番; 养老机构床位数在确保不低于全区户籍老年人口 3.5% 的基础上, 护理型床位数达到总床位数的 60%, 标准化认知障碍床位达到 500 张。

2. “增能”。按照抬高底部、整体提质的思路, 努力实现养老服务从“有”到“优”。聚焦专业人员、科技手段、辅具应用、医养结合、综合监管等方面, 改善养老服务质量, 提升养老服务能级。

3. “增效”。市场在资源配置中的决定性作用, 社会有效投资明显扩大, 促进公平竞争、健康有序的养老服务市场环境稳健运行。

(二) 主要任务

1、养老服务设施提升计划。通过新增配套、存量改造、优化布局, 以发展社区嵌入式养老和农村互助式养老为重点, 推动养老服务设施全覆盖、成体系、均衡化布局。(1)全面落实宝山区养老服务设施布局专

项规划和建设要求。社区居家养老服务设施规划指标达到每千人建筑面积 40 平方米。(2)充分利用存量资源增加养老服务设施供给。(3)加快完成社区嵌入式养老服务设施布点。(4)推动农村地区养老服务设施均衡布局。

2、养老服务功能提升计划。聚焦失能失智等老年人刚性需求, 完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系, (1)完善长期护理保险制度。(2)推广综合照护服务模式。(3)深化医养结合工作。(4)增强家庭照料能力。(5)加强老年认知障碍照护服务。(6)提高智慧养老服务水平。

(7)推广养老顾问制度。

3、养老服务行业质量提升计划。按照养老服务“放管服”改革以及“取消养老机构设立许可”的要求, 转变管理方式, 加强事中事后监管, (1)建立养老服务行业综合监管制度。(2)健全养老服务质量综合评价机制。(3)推进养老服务规范化建设。(4)强化养老服务领域社会信用体系建设。

4、养老服务队伍水平提升计划。大力推进养老服务业吸纳就业, 统筹养老服务从业人员的培养培训、职业规划、薪酬激励等各个环节, 推动养老服务行业人才队伍建设。(1)加强养老服务队伍质量管理。(2)多渠道扩大养老服务从业人员规模。(3)完善养老服务从业人员激励褒扬机制。

5、养老服务支付能力提升计划。落实基本养老保险、基本医疗保险、社会福利与社会救助保障, 稳步提高老年人的经济供养水平, 增强老年人养老服务消费能力。包括 2 项任务: 1. 不断提高老年人的社会福利水平。2. 落实完善养老服务补贴制度。

6、养老服务市场活力提升计划。打通养老服务领域的“堵点”, 破除发展障碍, 健全市场机制, 形成公平竞争的市场环境。(1)加快推进公办养老机构改革。(2)支持各类主体进入养老服务市场。(3)大力发展养老服务产业。(4)参与长三角养老服务区域合作。

按：2019年7月25日，区八届人大常委会第27次会议，听取了黄辉副区长关于我区交通排堵保畅工作情况的报告，现摘要如下：

黄 辉：深化交通治理 强化排堵保畅 着力提升城市管理精细化水平



一、上半年工作情况

今年以来，在区委、区政府坚强领导下和我区各级人大代表支持推动下，我们按照加快基础设施建设、提升城市承载能力的总体规划，结合宝山作为重型工业基地的产业结构特点，着力优化地区路网结构，创新交通组织管理机制，攻坚整治交通堵点乱点，驱动地区社会环境在更安全的基础上，向更有序、更干净的治理目标不断迈进。截至6月30日，全区道路通行拥堵指数为1.31，同比下降3%。共接报交通类警情71881起，交通事故警情53839起，同比分别下降10.5%和10.9%。共发生交通死亡事故18起，死亡19人，同比分别下降37.9%和40.6%，走出了一条符合城市

特点和规律的交通治理新路。

（一）聚焦因“货”致堵，在严管严治大型货运车辆上下功夫、见成效。针对地区大型货运车面广量大，隐患突出的现实风险，**一是增加禁货道路数量。**经市交通委、市公安局交警总队实地评估并向社会公告后，相继对同济路等10条大货车流量密集道路实施全天或高峰时段禁限行措施[10条禁货道路为：同济路（泰和路至富锦路）、南陈路（环镇北路至塘祁路）锦秋路（沪太路至祁连山路）、长江南路（逸仙路至长江路）、长江路（逸仙路

至江杨南路）、逸仙路（军工路至吴淞大桥）、军工路（淞军路至逸仙路）、江杨南（北）路（殷高西路至泰和路）、南陈路（南大路至环镇北路）、吴淞大桥]，使全区禁货道路数量增加至27条。目前，该10条禁货道路早高峰时段拥堵指数日均同比下降9.67%、晚高峰时段日均同比下降14.53%。特别是吴淞大桥路段，早、晚高峰时段拥堵指数同比分别下降21.86%和20.84%。**二是严整客货混行乱象。**完成蕙川公路（共悦路至古莲路段）、沪太公路（G1501至月罗公路段）、江杨北路（泰和路至宝杨路段）改扩建工程并实施客货分道行驶措施。其间，通过加密电子警察布建点

位，从严惩处大货车乱变道等违法行为，蕙川公路、沪太公路车辆通行时速和拥堵指数均呈“一升一降”的良好发展态势，有效提升我区主干道路通行效能。**三是坚决遏制隐患回潮。**持续收紧大货车常态管控力度，累计查处大货车超载超限等交通违法行为43667起。其中，超载30%上1309起，同比上升39.6%，因大货车引发的交通事故死亡人数同比下降14.3%。其间，针对部分货运单位雇佣专人为问题车辆上路望风盯梢，妄图逃避交警执法的新情况，坚持一手抓打击整治，一手抓专案经营，仅上半年，就打掉此类犯罪团伙2个，抓获犯罪嫌疑人7人，有力打击了犯罪分子的嚣张气焰，进一步挤压了大货车违法行为生存空间。

（二）聚焦因“陋”致堵，在完善交通基础设施建设上下功夫、见成效。直面宝山交通“微循环”能力不足，路政设施相对滞后等基础建设短板弱项，**一是全力打通路网“梗阻”。**完成杨鑫路与江杨北路、陆翔路与祁连山路连接贯通工程，加快推进S7公路（S20至月罗公路段）、祁连山路（区界至塘祁路段）、国权北路（三门路至何家湾路段）、陆翔路（宝安公路至沙浦河段）、江杨北路（泰和路至富锦路段）等道路改扩建工程，进一步优化路网结构，提

升区对接道路的交通疏解能力。**二是提升智能管理水平。**完成外环外圈蕙川路以西、沪太路以东52个路口SCATS信号灯新建和淞宝地区30个路口信号灯控制系统升级改造等智能交通三期项目建设，全面实现路口流量统计和配时优化，切实补齐地区交通管理的短板弱项，涉及路口通行效率均同比上升10%。同时，完成包括交通信号控制系统改造、主干道客货车分道、大型货运车高峰限行、新增可变导向车道等项目在内的智能交通四期建设项目规划。**三是深度挖掘道路潜能。**在道路资源“结构封顶”的淞宝地区，精准实施交通小改小革，先后启动“同济路/海江路”“同济路/同济支路”“泰和路

/江杨北路”等交叉路口以及牡丹江路（宝林路至密山路段）优化设置工程，通过调整机动车道、增加分流匝道、增设车辆待行区、科学适配信号灯绿信比等一系列行之有效的改良举措，同步增强了路口蓄车能力和车辆通行速率，进一步缓解了道路承载压力。

（三）聚焦因“乱”致堵，在提升交通执法综合效能上下功夫、见成效。坚持寓服务于管理，以优质高效的执法效果弘扬宝山文明风尚，引导广大群众自觉维护城市交通秩序。**一是加强街面执法力度。**区公安分局对标交通类警情数、交通事故数、死亡事故数



和街面执法量“三降一升”的治理目标，每周开展非机动车、行人交通违法行为攻坚整治，分区实施夜间交通违法集中整治，累计出动警力1.7万人次，现场处罚各类交通违法行为36.9万余起，教育违法行人14万余人次，实现了法律效果与社会效果相统一。**二是加强示范引领力度。**在总结固化前期试点经验基础上，全面铺开吴淞、大场、杨行、高境等街镇交通文明示范区建设，因地制宜开展渠化路口设置、增辟公共停车位、优化市场（商圈）周边道路“微循环”等一系列基础改造，并布建13套基于人脸识别的行人、非机动车电子警察系统，共采集行人、非机动车闯红灯等交通违法行为861起，处罚474起（处罚率列全市第一），人在法在的交通陋习趋于改观，区域交通环境明显改善。**三是加强专项整治力度。**以扎实推进扫黑除恶专项斗争为契机，坚持治乱与治患并驾齐驱，组织公安和交通行政执法大队对“五类车”及客车非法营运实施常态化集中整治。自年初开展以来，通过视频巡控、扁平指挥、精确布控，共查获“五类车”及非法营运小客车9339辆，行政拘留扰乱公共场所秩序的非营运人员44人，进一步挤压交通顽症的生存空间。

二、存在的主要问题

（一）重载交通隐患突出。作为钢铁物流的承载区和上海航运中心过境通道，全区货运企业多达3046家，在册大型货运车约3.65万辆，日均流量22万辆次。大量过境集卡穿城而过，挂靠车辆管理薄弱（大型货运企业挂靠率达63.83%）、超载超限较为普遍等问题仍是制约地区道路通行效率的主要因素之一。

（二）供需矛盾较为明显。我区近3年道路里程增长率不足9%，道路密度3.3 km/km²，低于现阶段中心城区4.9 km/km²的平均水平。而全区注册登记机



动车（沪牌）保有量已达30.93万辆，近3年的平均年增长率约为12%。另据统计，目前常驻我区的外省市号牌机动车约为15至20万辆。据此，我区目前的机动车总量已近50万辆。车辆快速增长必将对道路承载带来更大压力。

（三）占道施工影响通行。截至今年6月底，全区共审批各类掘道路施工297项，总量虽与去年持平。但由于地铁15号线、18号线、江杨北路、祁连山路、沿江通道、越江隧道等建设项目施工周期长、涉及范围广，不可避免对沿线及周边交通运行带来影响。

（四）公共交通有待完善。我区的一号、三号、七号等3条轨道交通呈放射状与市中心相连，但横向之间网状换乘仍不健全。同时，全区尚有17条市政道路和公路为“断头路”[17条断头路为：庆安路、通河路、盘古路、湄浦路、共康东路、克山路、莲花山路、吴淞口路、水产路、塔源路、铁山路、铁峰路、一二八纪念路、环镇南路、罗太路、美丹路、潘泾路]，公交网络覆盖不足，道路资源利用率不高，易诱发“黑车”非法运营反弹回潮。

三、下一步工作

我们将按照宝山“一带两轴三分区”空间格局的总体规划，坚定不移深化交通治理，强化排堵保畅，



进一步提高城市管理精细化和社会治理能力现代化。

（一）立足严管保畅，重拳打击整治交通违法突出问题。紧盯渣土车夜间违法运营，以及流动加油车、非法改装车、非法运营黑车等交通乱象，综合运用数据建模分析、轨迹全域侦测、短信全网监控等侦查手段，开展全时段、动态化打击整治，切实提高与各类交通违法行为特别是机动车违法遭遇率和管事率。同时，以落实中央扫黑除恶专项斗争下沉督导要求，做好立行立改为抓手，凝聚交通、公安、残联等部门合力，进一步强化非法客运联合整治力度。

（二）立足建设保畅，推动宝山交通大方案全面落实。按时按质完成富长路等骨干道路和国权北路等区区对接道路建设任务，继续实施殷高西路交通治堵工程。适时启动智能交通四期建设，结合货运流量对友谊西路（蕴川公路至沪太公路）等8条道路[8条禁货道路为：友谊西路（蕴川公路至沪太公路）、杨北路（蕴川公路至杨宗路）、泰和西路（蕴川公路至顾太路）、月川路（蕴川公路至钱陆路）、沪太公路（月罗公路至东太路）、锦秋路（祁连山路至丰宝路）、真大路（沪太路至区界）、顾太路（沪太公路至电台路）]实施高峰禁货，对沪太公路、蕴川公路客货分道范围作进一步延伸，提高城市道路通行效率。同时，对前

期排摸发现的大华路（大华三路至大华一路）、同济/双城路口2处拥堵点位将优化调整机动车道设置并已进入施工准备阶段，对友谊路（同济路至蕴川路）等7处拥堵点位已委托设计单位研究道路改建方案。

（三）立足联动保畅，进一步优化邮轮港周边交通环境。围绕我区打造邮轮经济产业链的发展愿景，联合公安、建管、滨江、长航、邮轮港公司等职能部门，着力强化邮轮港周边交通基础设施建设、标志标线设置和执法执勤管理，切实缓解潮汐式交通流对周边道路冲击，在确保“三船同靠”期间宝杨路及沿线交通平稳有序的基础上，进一步提升过往游客的环境体验度。

（四）立足智慧保畅，不断提高交通管理的科技含量。结合我区“美丽乡村”建设，计划通过3年（2020年至2022年），将S20以外区域的477个路口信号灯（其中国产信号机306个、“SCATS”171个）全部升级为智能信号灯控制系统，并同步推广绿波控制和自适应调整，切实增强城市道路交通信号控制水平。同时，针对快递外卖行业井喷式增长带来的非机动车骑行风险隐患，前期已为我区5000余辆快递外卖电动自行车安装“快递外卖电动自行车RFID号牌”系统，后期将对已建的100个监控点位进行测试调整并尽快投入实战，实现区域快递外卖人员违法轨迹追踪和落地查处。

（五）立足全民保畅，推动形成交通管理群防群治氛围。结合我区“创全”活动和“路长制”试点工作，会同区委宣传部、文明办，深入推进交通安全“十进”宣传，通过组织实施“小手牵大手”等形式多样、浅显易懂、可行有效的宣传活动，进一步提升地区群众交通文明素养，从源头上防止交通违法行为发生，共同维护宝山道路交通秩序。

按：2019年2月至6月，市人大常委会大气污染防治执法检查组聚焦本区大气污染防治工作进行了系列执法检查 and 专题调研。6月19日，区八届人大常委会举行第25次会议，听取和审议了关于检查本区贯彻实施《上海市大气污染防治条例》情况的报告，现将报告摘要如下：

凝聚合力 严抓落实 打好污染防治攻坚战

一、关于我区贯彻实施《条例》的基本情况

我区高度重视大气污染防治工作，近年来，区政府及有关部门坚决贯彻市委、市政府的决策部署，严格落实《条例》的各项规定，依法推进大气污染防治和清洁空气行动，治理工作取得积极进展，空气质量改善明显。

（一）大气污染防治的全社会氛围和意识不断增强

一是政府监督管理责任日趋强化。区政府将大气污染防治作为推动本区高质量发展的重大任务，陆续出台生态环境保护工作责任规定等考核办法，并建立环境保护督察制度，不断强化对各部门、街镇（园区）的考核问责。将环境监管纳入城市综合管理网格化内容，夯实“区、街镇（园区）、村居”三级环境监管体系基础。二是企业治污主体责任意识日趋增强。大多数的排污企业都能主动对接不断收严的大气排放标准，依法加大环境治理投入，完善大气污染治理设施，开展大气污染物的收集和治理。三是群众环保意识和参与度日趋提高。公交优先、老旧车淘汰等治理措施得到群众很好的响应，群众对生态文明和环境保护工作的认知度、接受度、参与度得到进一步提升。

（二）大气污染防治重要制度得到落实

一是排污许可证、总量控制制度有效落实。推进污染源“一证式”管理，按期完成国家规定的12个行业、45家企业排污许可证的核发。持续强化证后监管，落

实企业环境保护主体责任。探索实施总量控制与排污许可、环评审批等的深度融合，细化和明确相关地区、行业及企业大气污染物总量控制目标责任。二是环境监测制度不断健全。扩大在线监测领域和范围，运用高科技、信息化手段提升监测设施设备和监测能力，建立完善巡查、抽查等面上动态监测机制。三是创立“片长制”大气综合治理新模式。把宝山的每一片天空都划分了责任人，运用“六个一”工作方法，全面调动条块行政资源，实现治气力量“化整为零”。四是运用市场化手段完善治污长效机制。有效运用市场化治污机制，积极推进第三方治理，发挥市场在减排污染物、优化成本、调整产业结构等方面的作用，引导重点行业、企业落实措施，加强污染治理。

（三）重点领域大气污染防治工作推进有力

涉及能源、产业、交通、建设、农业、生活、重污染天气应急等七大领域的治理有序推进。深化能源结构调整，大幅减少重污染能源消费；加快产业结构调整，淘汰落后产能，推进转型发展；推进交通运输结构调整和车、船环保治理，推行绿色、低碳出行；深化建筑工地、码头、堆场、道路扬尘治理；加强农业面源污染治理，减少化肥、农药等污染；深化餐饮油烟、汽修行业污染巡查执法治理；完善重污染天气应急预案和应急机制。

（四）大气污染防治执法监管力度不断加大

一是执法监管机制进一步完善。成立区环保执法



检查领导小组，加强执法监管领导和工作合力，依照《条例》和区清洁空气行动计划，区生态环境局、区建管委、区交通委、区城管执法局等相关职能部门按照职责分工和任务清单，深化各自领域的执法监管工作，依法对污染大气的单位加大处罚力度。二是多种执法手段方法有效运用。探索和综合运用专项执法、联合执法、综合执法、行刑衔接等多种执法方式和手段，强化执法实效。三是环境信用体系不断完善。建立健全重污染行业企业环境信息强制公开制度，支持和鼓励其他企业主动发布环境保护报告，并探索纳入社会征信体系，强化企业自律和社会监督。

二、《条例》实施中存在的主要问题

从本次执法检查情况来看，《条例》在本区得到了有效的贯彻实施，各项工作取得了明显成效，但大气污染防治总体形势依然严峻，大气治理的成效并不稳固，进一步改善空气质量的难度在加大，反映比较集中的有：

（一）产业结构性污染问题仍较为突出

检查中代表们发现，区内产业结构偏重，能源消费强度大，大型央企国企、仓储企业、码头较多，钢铁、电力等在工业中的占比仍偏高，产业结构性污染矛盾仍较突出。大气污染物排放控制、监测和监督现状与

环保法律法规的要求仍有差距，污染物排放总量仍较大。还有一些应转型但又没有彻底转型导致环保设施不到位的工业企业，对区域生态环境产生负面影响。

（二）交通领域大气污染治理任务重难度大

一是绿色交通理念仍需深化。群众公共交通出行和绿色出行的意愿逐步增强，但由于公交线网结构还需进一步完善和新能源汽车还需进一步推广，燃油动力私家车使用强度仍偏高，交通出行结构有待进一步优化。

二是货物陆路运输比例仍较高。区域内及过境货运车辆多，公路货物运输特别是大型、重型车辆污染物排放强度较高。三是内河港区码头、船舶大气污染治理进展仍较慢。蕴藻浜等内河港区码头扬尘仍较突出，通行的船舶排放标准较低，使用的油品质量差，使用高硫油现象依然存在，船舶排放废气污染大气，油污水、生活污水污染水域现象仍较普遍。四是非道路移动机械治理仍缺有效抓手。据不完全统计，目前在本区建筑工地、码头、堆场、企业内部等使用的非道路移动机械约6380台，由于老旧程度高、排放控制水平低，氮氧化物排放量较大，加之政府相关部门对非道路移动机械的治理尚处于起步阶段，还没有形成有效的监管机制，缺乏系统的管理措施。

（三）重点敏感区域大气污染防治措施有待加强

代表们在检查中看到和感到，扬尘污染防治任务仍很艰巨。区域内建筑工地、建筑垃圾堆放点都不同程度存在扬尘污染，建筑垃圾中转运输和处置过程中极易造成扬尘二次污染，露天堆场、码头、仓储物流等扬尘污染仍较严重，道路车辆多，渣土车运输扬尘、机动车冒黑烟等现象时有发生，道路扬尘居高不下。区域扬尘污染实际情况离控制目标要求，离人民群众的愿望仍有差距。蕴藻浜沿岸产业大气污染问题仍较

突出。蓝藻浜沿岸尚在整治转型中的吴淞工业区及部分街镇工业企业、码头、堆场、混凝土搅拌站等对大气的污染仍较严重。餐饮业治污和监管水平亟需提高。餐饮业产生的油烟、污水、垃圾和噪声污染引发的环境问题和矛盾较多，油烟扰民等现象时有发生，群众信访投诉较集中，日常监管难度大。此外，垃圾中转处置场所、垃圾车集中运行线路与居民区等环境敏感区域距离较近，恶臭异味扰民等现象已成为一个突出的环境问题。

(四) 大气污染防治动态监管的有效机制和手段不足

大气污染防治精细化管理目前尚处于初级阶段，动态监管方面制度和机制还需要进一步健全。一是联动监管机制有待完善。大环保工作格局、

联席会议制度、两级政府三级管理、工作联勤联动、片长制等制度机制有待在实践中探索完善。二是在线监测监控能力不足。目前，尽管对重点企业、部分建筑工地、码头、堆场等安装了在线监测监控设备，但大量的污染源仍未在监测监控范围内，已安装的部分设施设备有些已年久失修或老化，影响监测监控效果。三是日常巡查抽查等执法处罚力度仍需加大。检查发现，集中在施工和渣土运输扬尘、机动车尾气污染、企业偷排污水废气等方面的执法处罚力度还不够，单位反复违法的现象和事件仍有存在。四是环保监管能力仍比较薄弱。环保工作任务不断加大，但一线环保执法人员偏少，且年龄结构偏大，十分有限的执法监



管力量无法满足全区大量工业源、社会源的环境监管任务要求。

三、意见和建议

打赢蓝天保卫战，是社会各方的共同期盼，也是党和政府对人民群众的庄严承诺。按照市委和区委对本区设定的大气治理阶段性目标，2020年，全区空气质量明显改善，PM2.5年均浓度力争达到37微克/立方米以下，AQI优良率力争达到80%左右，基本消除

重污染天气，实现空气质量第一阶段达标任务。围绕这一目标，针对执法检查中存在的问题和不足，执法检查组提出以下建议：

(一) 加快产业结构转型升级，推进能源结构优化调整

在产业结构方面，深化区内钢铁、

电力等重点行业产业结构调整 and 升级改造，开展超低排放改造重大工程，加大重点企业升级改造和污染治理力度，实现深度治理。结合生态环境综合治理，全面推进“散乱污”企业及集群综合整治，将所有固定污染源纳入环境监管。加大无证无照企业清理，促进产业转型升级和合理布局，对“散乱污”企业依法依规开展专项取缔行动，确保整改到位。在能源结构方面，优化调整能源结构，实施能源和煤炭总量双控，淘汰污染重的燃煤工艺，增加清洁电力供应，完善天然气输配系统建设，实现全区管道燃气天然气化。

(二) 深化交通等领域大气污染治理

一是全力推进运输结构优化调整，加强与区域内



宝武集团、上港集团等大型央企国企的环保协作，优化公路、水路货物运输结构，促进从总量上减少排放。二是采取有力措施，加大柴油货车等高排放车辆和非道路移动机械治理，大力推进蓝藻浜等内河绿色港区码头建设和船舶污染治理，推动内河船舶升级改造。三是切实加大新能源车推广力度，机关及企事业单位公务用车和公交等领域应率先实现新能源车替代，优化新能源车充电设施布局，加快推进充电基础设施建设，全面提升新能源汽车充电保障能力。四是加大建设等领域、蓝藻浜沿岸等重点敏感区域的扬尘污染防治监管力度，严格落实扬尘污染防控“片长制”，强化属地化管理和协调联动，进一步提高扬尘污染防控的针对性和实效性。此外，应进一步采取有力措施，切实加强餐饮、建筑垃圾等领域大气污染防治工作。

(三) 探索动态执法监管机制和措施，提高监管实效

一是发挥好区环境保护和环境建设协调推进委员会工作机制与环保三年行动计划推进平台作用，落实好“片长制”和年度计划任务，完善环保部门统一监督管理与相关部门各司其职的环保工作机制，加强工作协调联动、考核和督查，实现难点问题和薄弱领域的有效突破。二是创新监管方式，更加注重科技、信

息化手段的应用，运用在线监测、遥感监测、大数据和智能化手段增强执法监管的现代化水平，增加网格化巡查内容，加强与12345热线联动，及时发现、及时处置环保问题。三是强化基层一线环保执法力量建设，推进执法重心和人员配置下沉，充实一线执法力量；加强业务知识和法律知识培训，提升一线执法人员的岗位技能，促进基层监管能力与监管任务相适应；加大对执法人员的考核管理，增强其工作责任心，不断提升执法监管的实效。四是健全行政执法与刑事司法的衔接机制，完善案件取证、移送等标准和程序，加大对环境违法行为的打击力度。

(四) 加大推进力度，确保阶段性目标实现

为尽快实现空气质量第一阶段达标任务，区政府及相关部门要认准目标、落实责任，进一步增强紧迫感，将大气环境质量“只能更好、不能变坏”作为底线和红线，切实对本区大气质量负起责任，全力以赴抓法律制度和治理措施的推进落实，以更大的力度和更精准的举措推进治理工作。通过严格监管和严格执法，建立各类社会主体各司其职、各尽其责、齐抓共管、协调推进的环境保护和治理体系，推动企事业单位和各类生产经营者落实污染治理的主体责任，确保大气污染防治攻坚不断向纵深推进。



按：2019年4月至6月，区人大常委会《上海市居民委员会工作条例》执法检查组就我区贯彻落实《条例》情况开展了执法检查。7月25日，区八届人大常委会举行第27次会议，听取和审议了关于检查本区贯彻实施《上海市居民委员会工作条例》情况的报告，现将报告摘要如下：

夯实组织制度 健全服务体系 不断提高基层社区自治能力和水平

为强化我区基层社会治理工作中的法治意识、法治思维，加强基层组织建设，保障居委会“减负增能”，提高居委会自治能力和水平，增强群众的获得感、幸福感和安全感，根据市人大社会委关于市区联动开展《上海市居民委员会工作条例》（以下简称《条例》）执法检查工作部署的要求以及区人大常委会年度重点工作安排，在区人大常委会领导下，执法检查组于4月至6月就我区贯彻落实《条例》情况开展了执法检查。现将执法检查情况报告如下：

一、执法检查工作的基本情况

区人大常委会高度重视此次执法检查工作，成立了由常委会副主任为组长，区人大法制（内司）委负责人为副组长，常委会部分委员和市、区人大代表组成的执法检查组。制定执法检查方案，明确此次执法检查工作的指导思想，并对执法检查重点、方式、组织保障和工作步骤等作出具体安排。4月上旬召开了全区性的执法检查启动会，4月至6月分别走访区民政局、房管局、月浦镇、张庙街道等部门和街镇，调研了解相关工作情况；召开社会各阶层、政府各相关职能部门座谈会，听取意见和建议；实地视察部分街镇社区等。期间，市人大常委会副主任沙海林带领市人大社会委执法检查组一行赴宝山召开座谈会分别听取了区政府专项工作报告、政府部门及基层代表的意见建议，并实地视察月浦八村和呼玛二村基层社区建

设情况。本次执法检查主要有三个特点：

（一）注重区与街镇联动。明确大场、庙行、友谊、吴淞、张庙等街镇人大与区人大上下联动共同开展执法检查，区人大法制（内司）委关注并参与镇人大自行组织的执法检查活动，也邀请镇人大参加区级层面的执法检查活动，同时指导三个街道人大工委组织对街道贯彻实施《条例》情况进行调研并开展检查，拓宽参与面和覆盖面。

（二）注重广度与深度并重。认真听取三个层面的意见，一是从居委会、业委会、物业服务企业、社区工作者和社区居民层面，二是从街镇及社区管理一线单位层面，三是从区级相关职能部门层面，分别召开座谈会，广泛深入听取社会各阶层对《条例》贯彻落实工作的意见和建议。

（三）注重检查与自查结合。我们在组织部分区镇人大代表，以实地检查、明查暗访等多种形式开展执法检查调研的同时，要求区民政局、房管局、绿化市容局等《条例》执行的主要职能部门，对照《条例》的内容和执法检查的要求，认真做好《条例》落实情况自查工作。

二、贯彻落实《条例》总体情况和成效

区政府高度重视《条例》贯彻落实工作，多次召开专题会议进行研究，狠抓各项工作措施的落实。区民政局、房管局等相关职能部门主动作为，制定完善



了一系列的制度与措施，居委会相关工作开展取得明显进展。主要有以下几方面特点：

（一）贯彻《条例》的组织和制度保障得到夯实。一是组织领导架构日益健全。在区级层面，成立“创新社会治理加强基层建设”工作推进领导小组、居（村）委会换届选举工作领导小组等议事协调机构，由区委、区政府主要领导、区分管副书记、副区长分别担任领导小组的组长、副组长，区委组织部、区人大、相关政府职能部门和14个街镇（园区）作为成员单位。二是党建引领日益强化。以党组织牵头抓总、党组织书记带队领头、社区党员率先模范，以“红帆港”党建品牌作为载体，推进“社区党委”建设，在全区基本建成“区党建服务中心+街镇社区党建服务中心+居村党建服务站+党建服务点”的四级联动工作网络，实现党建社建群建一体化推进、融合式发展。三是制度保障基础日益夯实。认真贯彻落实市级相关文件精神，结合宝山居委会工作实际，制定完善了《本区关于完善居委会办公及服务活动用房建设及使用的意见》、《宝山区社区工作者管理办法》等一系列文件，为居委会工作顺利开展提供制度保障。

（二）贯彻《条例》的社区治理和服务得到提升。一是社区治理智能化体系不断健全。通过“社区通”

在全区的进一步推广，搭建起落实到社区居民的四级社区治理架构，实现社区居民“问题及时反馈”，并整合党政、群团、社会、邻里等资源为社区提供服务。网格化管理系统进一步完善，全区居村委已全部接入网络管理，并与各职能部门和公共管理服务单位实现数据对接，结合“平安宝山物联网”建设，逐步形成全区“可视化指挥、智能化部署、精细化管理、数字化考核”体系，实现社区治理中的“问题及时发现”，并畅通问题流转，落实问题解决。二是基层社区治理与服务不断创新。在硬件上，创新推进社区多功能服

务载体建设，如张庙街道公共客厅、月浦八村暖心悦家园等，为居民提供家门口的便捷服务。全区投入20多亿用于住宅小区综合治理，实现“美好家园”创建全覆盖。在软件上，不断探索社区治理新模式，如针对不同类型小区的物业管理企业，综合考虑小区实际设施情况、居民的服务需求和企业的经营成本，采取分类指导管理新模式，强化相应考核，有效缓解了居委会、业委会与物业企业之间的矛盾。三是社区自治与共治不断强化。充分利用网络优势，借助“社区通”开展线上的居务公开和议事协商，结合线下的听证会、协商会、评议会“三会”制度，有效提高居民参与社区自治的热情与效果。引导居民积极参与楼组文化建设、环境美化、邻里互助等社区事务，两年来创建“活力楼组”近2000个。每年安排2000万专项资金用于扶持引导社会组织进入社区提供专业化服务，破解社区中存在的部分治理顽症，有效提升居民的满意度和幸福感。引入律师为社区提供专业法律服务，“一村居一法律顾问”工作制度已落实到每一个村居。

（三）贯彻《条例》的减负增能工作得到落实。一是协助行政事务制度进一步完善。由区民政局牵头建立区居村委会协助行政事务审核联席会议机制，由分管副区长任组长，根据《关于规范管理本市居委会

和村委会协助行政事务清单》《关于规范本市居委会印章使用的指导意见》等文件的相关规定，完善协助行政事务准入、变更、退出的管理机制，进一步理顺社区与政府部门之间的关系。二是居委会台账进一步精简。依托“居村电子台账系统”精简原有手工台账，由原先128项缩减至16项，合理整合原电子台账缩减至110项，并实现台账数据共享和智能化管理，避免就同一事项重复制作台账，将居委会力量从繁琐的台账工作中释放出来，真正投入到为居民服务之中。

三是队伍建设进

一步加强。2018年全区共377个居委会开展换届选举，直选率达97.9%，换届后的居委会成员中本科及以上学历419人，文化水平较以往有较明显提升。同时为应对社区工作的复杂



要求，依托“四个一”[“四个一”：一批社区干部实训基地、一批社区导师、一批特色培训项目、一个工具包。]为载体，立足社区工作实际，广泛开展多种形式的专项培训，并发挥资深社区工作者作为“社区导师”作用开展传帮带，全面提升社区干部应对复杂问题的综合能力。

三、存在的主要问题

在调研中我们感到，区政府对贯彻落实《条例》工作非常重视，制定和完善了一系列制度措施，取得了一些成效。但还存在一些薄弱环节和问题：

(一) 居委会自治职能相对有所弱化。《条例》中将居委会定义为居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织，但在工作实际

中，对于居委会的角色定位都有各自不同的理解。从政府部门角度，居委会运行完全依赖于政府的财政拨款，其理应作为政府行政的“一只脚”，承担相应的行政职能；从居委会角度，其人、财、物均由政府统筹管理，接受政府考核，实际上处于被领导地位，因此也无法对行政命令说“不”；从社区居民角度，对社区自治相对并不关心，更多地将居委会视为一个办事的窗口部门。因此，实际工作中居委会带有很强的行政成分，甚至某些时候，其作为行政部门基层机构的角色要重于自治组织的角色。

(二) 少数居委会与业委会、物业企业之间的关系尚未理顺。

一是少数物业管理缺位，居委会难以监管。尤其是一些老旧小区，物业企业的管理成本较高，物业

服务企业所收缴的物业费难以维持经营，因而相应降低服务等级和内容，导致居民不满。而居委会既缺少专业技能，也缺乏监督督促的抓手，实际无法很好履行指导监督职能，只能补位物业服务，造成很大工作压力。二是居委会对业委会缺少指导监督的抓手。居委会与业委会之间地位相对平等，通常通过听证会、协调会、评议会等形式来协商沟通，但只要涉及业主利益、资金使用等方面事项，必须要通过业主大会决策，而对于不作为或乱作为的业委会缺乏硬手段制约，致使事关居民切身利益的事务久拖不决。

(三) 协助行政事项相应制度尚待规范。一是个别政府部门存在直接指令情况。虽然我区已经建立协助行政事项准入制度，近几年也一直致力于清理居委

会现存的协助事项工作，但仍然存在个别政府部门绕开审核流程，直接给居委会下达行政指令，并对居委会的落实情况进行直接考核。尤其是一些协助行政事务未能提供必要经费、工作支持和业务指导，客观上加重了居委会的工作难度和负担。二是证明类事项管理不够规范。虽然有《关于规范本市居委会印章使用的指导意见》、《不列入居委会证明类印章使用事项参考清单》等文件进行规定，但还存在列入不用印清单，或者不在清单内居民仍有盖章需求的情况，为避免矛盾激发，居委会往往迫于无奈仍需盖章，存在着一定的法律风险。三是相关规定宣传力度不够。体现在一些行政部门不重视，甚至不知晓有准入制度，对于申请流程不熟悉、不了解，不知道向谁申请。社区居民也不了解哪些证明材料是不必要的、不合规的，而将矛盾焦点集中于相对弱势的居委会。

(四) 居委会履职能力和履职保障尚有不足。一是社区工作者队伍能力尚不能完全适应需要。在新的社会发展环境下，社区居民对社区服务的要求日渐提高，对于社区工作者的能力水平要求也水涨船高。尤其在互联网时代下，居民的诉求更为多样化，特别是从中心城区动迁到我区顾村、罗店大居的居民要求相对较高，考验社区工作者的综合素质和能力。二是居委会办公及服务活动用房保障不足。目前，老旧小区的办公和服务活动用房问题较为突出，相对房屋资源紧张，难以满足规定的标准。商品房小区基本能保障面积，但有些房地产商往往将边角的、销售不良的房屋作为居委会办公和活动用房，只满足了规定的面积，实际使用却有诸多困难，有些甚至会影响周边居民的生活。

四、对进一步贯彻落实《条例》的建议

基层治理是当前中国国家治理体系的有机组成部分，而居委会工作是其中至关重要的一环。为进一步推进《条例》的贯彻落实，提出以下建议：

(一) 进一步强化居委会自我管理职能。一是平

衡居委会承担的行政工作任务与法定自治职能的关系。在政府层面，必须清楚看到社区居委会过多承担了政府职能部门分派的行政性事务之后，导致其工作精力过度分散，社区自治的功能发挥不足或难以发挥。但也应看到，协助办理部分行政性事务也是对社区居民的一种服务，办理过程同时也是居委会权威树立的过程。要通过切实的基层调研和治理实践，准确把握居委会承担的行政工作任务与社区自治的平衡点，强化居委会对社区的自治管理和服务。二是营造居委会窗口服务与社区自治的融合。就近期而言，居委会不可能脱离行政事务的窗口化服务，但应根据其有别于行政机构的特点，增强窗口的开放程度，放松行政权力的控制，营造窗口与自治相融合的开放性综合平台。比如呼玛二村的公共客厅建设就是很好的探索。三是强化对《条例》的解读与适用。《条例》的颁布不应限于相关专业人员的适用，而应采用现有可行宣传媒体手段对《条例》的立法本意、立法亮点、执行重点等开展宣讲，宣传引导社区居民参与到社区自治之中。居委会也要运用好《条例》规定的各种方法，努力使“陌生社区”变成“熟人社区”，强化社区居民的信任、合作、归属感和认同意识，进而提高居民参与社区公共事务的热情。

(二) 进一步理顺社区“三驾马车”之间的关系。一是强化对物业公司的监管。一方面政府职能部门要切实贯彻《上海市住宅物业管理规定》等相关法律法规，加强对物业公司的监管，为居委会提供相应的支持和指导，促进物业公司不断提升物业服务质量和满意度；另一方面居委会也要指导和帮助业委会把好物业公司的准入关，协调处理好物业服务中与居民的关系，最终使其在社区治理的过程中发挥更加积极的作用。二是加强对业委会的引领。大力推进居委会与业委会的交叉任职，增进相互间的沟通了解，相互平衡自身利益诉求。依照相关法律法规，明确居委会与业委会各自的分工与职责，协商解决社区治理中的

疑难杂症。对枉顾业主利益，怠于行使职责甚至故意损害业主利益的相关责任人，严格追究其法律责任。三是努力形成社区共同的价值认同。充分发挥社区党建的凝聚力、影响力和感召力，加强与社区居民与各组织的沟通协商，形成社区自治文化氛围，寻求各方力量最大化的共同价值认同，提升参与社区治理的积极性和主动性，进而促进“三驾马车”之间的相互协作与相互认可。

(三) 进一步规范协助行政事务的相关制度。一是建立居委会与上级行政部门的双向机制。要正确认识居委会在行政事务中的法律地位，其并非作为行政部门的下级机构，而是一个协助者，本身并无法定行政权力，其行政权力完全来自于行政部门的委托。要避免行政习惯中的自上而下的单向控制，构建协助行政事务中的“双向权力合法性认同”，也就是说一方面需要居委会认同行政部门通过合法程序进行的协助委托，另一方面行政部门需要认同居委会依据协助委托而获得的部分行政权力，居委会依此进行的协助行政行为法律后果同样归于行政部门。二是规范执行相关准入制度。要切实解决“上面千根线，下面一根针”的问题，进一步完善相关准入、变更、退出机制，明确规定违反制度的罚则，并予以严格执行。对于绕开准入制度，直接下达指令的行为应当认定为无效，因

此而产生的行政和法律后果由下达指令的行政部门承担。三是建立定期调整清单事项工作机制。政府职能部门在情况变化后，应充分听取居委会、居民的意见，对原清单中的事项进行合理调整，并建立定期调整和零星项目动态增减的常态化工作机制，进一步为基层减负。四是加强对相关准入制度的宣传。将相关准入制度传达至各个政府部门，确保其知晓并按照制度执行。如确实与其他文件有冲突，依程序由有权部门裁决适用，而不能单方面认为适用本部门规定。通过媒体向社会公布证明事项清单，由社会大众来监督行政部门适用相关制度。

(四) 进一步加强社区工作者队伍建设，强化履职保障。一是开展社区工作者分类管理和精准培训。鉴于当前社区工作者队伍的知识层次、社会阅历和年龄结构有很大差异，普适性的教育培训已经难以满足实际需要。建议针对社区工作者的不同类型，秉持“需要什么就学什么，缺什么就补什么”的原则，制定相应的培训计划，开展有针对性的精准培训。二是完善居委会履职的保障机制。就新建商品房小区，出台居委会办公用房和社区活动用房保障细则，确保提供的房屋适合办公和活动，并将对周围居民的干扰降到最低。对于老旧小区，清点盘活公共用房存量，尽量优先提供给居委会使用。



「代表风采」

映日荷花别样红（上篇）

——记活跃在宝山生活垃圾分类攻坚战前沿的区人大代表

（一）

骄阳似火，热浪排空。

2019年的夏日，滨江临海的宝山步入了又一个高温酷暑肆虐的季节。

江风海韵，潮起潮涌。

2019年的夏日，滨江宝山又涌动起以城市生活垃圾分类为主旋律的滚滚热潮，城乡涌动，扮靓盛夏。

生活垃圾分类工作涉及万户千家，事关滨江新区城市形象。宝山人大大将其列为重点监督议题，并向全区人大代表发出《倡议书》。自4月29日以来，区人大常委会紧密依靠广大代表，携手共进，扎实有序地稳步推进对全区生活垃圾全程分类管理实施专项监督。

纵观代表们倾情履职的轨迹，细细盘点转战在宝山生活垃圾分类攻坚战前沿的众多区人大代表所言所行，无不让人感佩不已。他们用满腔的热情、赤诚的真情、灼热的激情，顶烈日，战高温，走进一线，调查研究；走家串户，解疑释惑；坚守前沿，排忧解难。着实为酷暑盛夏的宝山增添了一道清凉靓丽的人文风景线。

南宋诗人杨万里有诗云：“接天莲叶无穷碧，映日荷花别样红。”而活跃在激情盛夏垃圾分类攻坚战前沿的区人大代表们，不正像诗人所讴歌的映日荷花那样，展示出无不让滨江百姓舒心惬意的别样风采。

（二）

老兵列新传，攻坚谱新篇。

对老代表叶敏来说，向来履职热情高，政治铭感性强，在他身上仿佛有着一股使不完的劲，其办事执着较真，倾情倾力，故而在依法履职的实践中，往往时不时地给你搞出点新招奇招来，包括在滨江垃圾分类的监督实践中，老代表同样可圈可点。

记得《上海市生活垃圾管理条例》刚颁布时节，尚未有正式文本，叶敏第一时间从网上下载文本，逐条逐句地加以学习，在他看来，作为代表，依法履职，首先必须把相关法律条文研究透，深刻领会其精神实质，在监督履职的实践中才能胸有成竹，事半功倍。与此同时，叶敏积极响应市人大常委会下发的倡议书，他深感作为代表，尤其是任职

多年的老代表，理应围绕大局，勇于担当，在推进宝山垃圾分类管理监督中以身作则，做出表率。

叶敏认为，作为基层代表，心中连着两头，即既要为老百姓解疑释惑，解决问题，又要为政府出谋划



策。而要做到这一点，关键在于加强调查研究。故而早在今年4月初，叶敏所在的友谊代表团就垃圾分类当下热点议题展开调研，当然，组长一职无可置疑地落在叶敏肩上。叶敏也不负众望，对调研尽职尽责，毫不含糊。在他带领下，调研组先后走访了吴淞、张庙、高境、淞南、罗泾五个街镇，相继深入到37个居委会调研，相继邀请居委干部、业委会主任等相关人员，先后召开了5场专题座谈会。在深入调研的基础上，一篇联系地区实际并具有独特见解的调研报告水到渠成，成功推出。在题为《关于做好〈上海市生活垃圾管理条例〉实施工作的探索与思考》的调研报告中，叶敏他们从人大代表的角度，详情如实地剖析了地区在思想认识、管理体系、设施建设等方面存在的不足，呼吁有关方面务必强化相关内容的宣传教育，切实提高居民尤其是年轻在职居民对生活垃圾分类在城市精细化管理中的重要意义的认识。同时从切实加强管理，

进一步加强志愿者队伍建设，从速有效加大硬件设施投入等方面建言献策，为全面实施垃圾分类管理做好思想和人力物力上的充分准备，切实打赢打好滨江宝山生活垃圾分类管理工作攻坚战。

打从宝山全面实施垃圾分类管理起，叶敏主动把家里倒垃圾的活儿一股脑地揽在手里，乐此不疲。为的是能通过实践，真实地了解垃圾分类进程中的各类实际情况，同时在倒垃圾现场，老代表热情与小区居民以及工作人员、志愿者聊天，详细了解进展情况以及碰到的相关问题，并及时出面帮助小区解决相关问题。说真的，老代表出面还真管用。小区有位上班族青年，在倒湿垃圾时不愿破袋操作，叶敏给他指出，他满不在乎地回答道：“我要上班，没时间破袋。”碰了软顶子的叶敏不气馁，他采用迂回战术，找上小青年单位领导，经组织出面，小青年主动认错，并认真规范有序地做好垃圾分类工作。

或许是出身国企技术高管的缘故，故而老代表在依法履职的实践中尽显其老技工的独特风采。叶敏在暗访中了解到湿垃圾倾倒中既麻烦又脏，于是老技工设计了火钳破袋的新技术。他还建议小区垃圾投放点安装自来水，为便于管理，把水龙头安装在加锁的垃圾箱房内，定时开放。当然，对有着多年履职经验的老代表来说，这些也许都是些微不足道的小事，在叶敏的脑海中，他正在进一步酝酿着深层次的问题。

实践使叶敏深切感受到小区物业作为责任主体参与力度明显不够，建议小区物业应义不容辞地担起垃圾分类管理的主体角色，当然在人员配备上可视实际情况进一步加强；对于街边饮食饮品小店和摊位垃圾乱扔乱投的现象，建议城管、市容等各方面积极参与，共同打好垃圾分类这场全方位展开的攻坚战役；切实

关心奋战在垃圾分类攻坚战前沿的干部、志愿者和工作人员，建议卫生防疫工作必须及时跟上，确保全区垃圾分类管理工作有序，人员健康，环境整洁；建议切实加大投入，加快旧箱房改造的进程，进一步强化对垃圾分类管理设施建设的管理。

在依法对全区垃圾分类管理实施监督的实践中，老代表往往能思前一步，想深一层。在他满满的履职日程中，老百姓关注的诸多议题，也许正是他在拟写代表建议时考虑的重点呢！

(三)

攻坚鏖战急，前沿风采展。

在如火如荼的滨江宝山垃圾分类攻坚战役中，她也算是个大忙人了，只见她精神抖擞、步履匆匆，忙碌地穿行于滨江宝山北翼月罗地区垃圾分类攻坚战的前沿阵地。



在人们看来，她既是垃圾分类攻坚战场上实力强劲的基层一线指挥员，也是人大监督推进垃圾分类管理工作的助推员，双重身份，优势互补，尽展巾帼代表别样风采。

她就是区人大代表、上海月罗环境卫生服务有限

公司总经理曹玉兰。

也许是工作的特殊性所决定，曹玉兰早在两年前就与垃圾分类工作打上了交道。那时应运而生的“黄马夹”成为宝山垃圾分类先行先试的一股新生力量，在滨江新区掀起一股清新的旋风。使曹玉兰深感快慰的是，月浦罗店地区所属的30个小区也有幸列为试点。于是，曹玉兰挂帅升帐，经过一番紧张有序的培训演练以后，新组建的由100多人组成的“黄马夹”作为主力军进入垃圾分类前沿阵地，打响了垃圾分类管理的前哨战。那时，上海还没有出台统一规定，所以实施垃圾分类管理的软硬环境远没有现在好，难度也大得多。但在曹玉兰的带领下，奋战在前沿阵地的“黄马夹”成员，不负重托，苦口婆心，做好宣传教育工作；起早摸黑，坚持不懈，规范操作。“精诚所至，金石为开。”30个小区定时定点垃圾分类管理的试点实践，

在曹玉兰和她的团队的共同努力下，取得了阶段性胜利。事后，作为前线指挥员的曹玉兰，她对前两年垃圾分类试点实践记忆犹新，深感欣慰。因为垃圾分类管理的探索实践中，在规定的地点、规定的时间内，试点小区垃圾分类的合格率达九成左右。

再接再厉，乘势而上。当滨江宝山按照《上海市生活垃圾管理条例》，城乡南北全面吹响垃圾分类管理攻坚战的集结号时，曹玉兰和她的团队闻风而动，她在“黄马夹”队伍重新整合的基础上，再次集结起极富战斗力的崭新团队，他们勇于创新，不断探索，很快在滨江宝山垃圾分类攻坚战中奇招妙招迭出，开创出新局面。人们由衷感佩曹玉兰他们那套垃圾分类中独创的加减法。

——勤于做“加法”，宣传全覆盖。曹玉兰舍得在入脑入心上花时间，苦用功。他们相继奔赴罗店、

月浦、罗泾以及宝山工业园区等地区，通过“社区报到分类宣传带回家”、“环卫家长入学校开展分类宣传亲子课堂”、“区域化党建开展专题流动讲座”等活动当好宣传员、先行者，真正做到据不完全统计，曹玉兰他们共开展村居委便民集市集中宣传活动50余场，深入村居委、企业、学校宣传1500余家，并打造罗店中学、罗南中心校、宝山寺、宝二中队中队消防队、义品村及多家菜场、物业垃圾分类特色微课50余场，切实做到全方位、全覆盖、无遗漏，让垃圾分类管理作为辖区居民生活中大事而家喻户晓，踊跃参与。

——勇于做“减法”，减量显成效。曹玉兰深知由于多少年的随意习性所致，要做好垃圾分类绝非易事，而要做到垃圾分类管理中的“减法”，更是难上加难。但秉性好强的曹玉兰毫不退却，她所领导的月罗环卫定下硬性规定，“不分类决不收运”。同时强化督查促引导，推进垃圾分类管理从美好愿望到切实落地的有效转变，分类收运“见实效”。据统计：辖区湿垃圾分拣量从7月1日之前的日均280余桶，到《上海市生活垃圾管理条例》正式实施的当天激增到980桶，如今日均收集收运湿垃圾稳定在1800余桶，湿垃圾量的逐日上升，分类实效明显。期间，曹玉兰他们严把分类收运关卡，每日检查垃圾桶1500余桶，同时开具整改单200余张并整改到位。

——巧于做“除法”，难题迎刃解。对曹玉兰他们来说，每日大量湿垃圾的产出，无疑面临巨大的压力。于是，曹玉兰创新工作思路，提前合理规划分运调配，实现高效管控。当湿垃圾量直线上升时，她在及时调整清运班组作业时间、增加运输频次的同时，新增3辆湿垃圾清运车，共配备10辆湿垃圾清运车强化运力。期间，曹玉兰他们通过技

术革新，自主研发了加装橡皮条新举措，前后共安装了9条神奇的橡皮条，有效消除了湿垃圾滴漏隐患。

也许作为熟悉业务的业内人大代表，曹玉兰对于垃圾分类管理监督工作思考得更多、更深、更细一点。在她看来，初战告捷，值得庆贺。但要真正达到垃圾分类意识入脑入心，入心入行，从而转化为城乡居民的自觉行动，任重道远，尚需继续共同努力。万事贵有恒。曹玉兰代表呼吁，积极推行一小区一方案，一桩题一个解，持之以恒，久久为功，滨江宝山生活垃圾分类这场攻坚战定能取得一场又一场阶段性的胜仗。

(四)

扮靓美好家园，尽展军嫂风采。

从内心深处来说，对于坐落在吴淞口南岸的这片热土的挚爱之情，丝毫不亚于对家乡的那份眷恋深情。这些年来，作为军嫂，她毫无保留地把她的真情、智慧和胆魄深深融合进淞南热土，尤其今夏垃圾分类攻



坚战全面打响时，她更是以身作则为表率，辛勤耕耘作奉献，无不赢得第二故乡父老乡亲的一片赞誉声。她就是区人大代表、淞南镇淞南十村居民区党总支书

记刘红玉。

或许是长期耳濡目染的缘故，作为军嫂的刘红玉说话办事时不时地透出那股子干脆利落劲，一经她承诺揽下的工作任务，往往能圈上圆满的句号。正是鉴于这一点，刘红玉所在的淞南十村被镇上确立为垃圾分类先行试点单位。

火线受命、重任在肩的刘红玉雷厉风行地率先发起了小区垃圾分类管理试点工作的前哨战，她和她的同事们勇于探索，稳扎稳打，扎实推进，并成效初现。

——早在今年5月，一场有关生活垃圾分类管理的宣传发动在淞南十村小区热烈展开。在刘红玉的带领下，登门发动，发放资料，在舆论广度上先声夺人，家喻户晓。

——刘红玉深知多少年沿袭下来的旧习性旧习惯，一下要实施分类规范管理，其难度该有多大。然而居民们不得不佩服刘书记不仅办法多，而且点子具有新意。除了登门动员、召开座谈会、发放宣传资料等传统方法以外，她灵活利用“社区通”，让社区居民走进线上议事厅，广开言路，就定时定点等议题各抒己见，广泛听取群众意见。在达成共识的基础上，小区原有的14个垃圾桶全部撤走，取而代之的是规范有序的分类垃圾统一投放点。之后，在反复听取意见的基础上，对投放点开放时间以及管理人员配置也及时作出调整。

——垃圾分类管理，党员带头先行。作为淞南首家试点单位，无经验可借鉴。刘红玉敢闯敢试，以党总支名义发出倡议书，并在“社区通”上发出组建志愿者队伍的招募告示，组织的召唤犹如战场集结号，迅速集合起一支由30余名骨干组成的志愿者队伍，其中党员15名，还有在职党员。刘红玉所分管的另

一个小区，同样有着一支由84人组成的志愿者队伍，其中一半是党员。党员骨干奋勇先行，居民群众紧随其后。在第一线，刘红玉等居委干部带班、党员志愿者坚守一线，他们着力在引导居民怎么合理分类上下功夫，而不是简单的代劳。垃圾分类攻坚战初战告捷，有关部门在现场检查以后，极为满意，大加称赞。

——刘红玉善于把现代化的技术融合于垃圾分类管理的工作中去。透过她的管理网路，小区垃圾分类情况一目了然。在管理网络上，疏堵结合，既有有每天垃圾分类品质统计表；也有居民垃圾投放诚信表，凡不积极配合，三次不合格并教育无效者，列入诚信黑名单。

——在小区垃圾投放点，刘红玉他们早就周详地为居民们配备了洗手的水池。人们还惊喜发现，在洗手池和原来垃圾投放处，刘书记他们利用废旧自行车，巧妙设计为小区装饰品，别有情调。

从代表的角度，刘红玉也有着诸多思考和建议，垃圾分类管理是城市精细化管理的重要一环，积极贯彻《上海市生活垃圾管理条例》，让垃圾分类成为全民参与的新时尚。着力推进其可持续发展，而决不是依赖阶段性的突击行动。刘红玉代表认为，开展居民区生活垃圾分类工作，首先必须明确垃圾分类工作的管理主体。其次，通过入户宣传、知识讲座、有奖竞猜、主题活动等形式进行社区推广，提高社区居民对于实施生活垃圾分类投放的关注度，从而让越来越多的社区居民主动参与；形成“人人知晓，全民参与”的社区氛围。她认为，将垃圾分类工作准备阶段的各项环节做足、做细、做充分，是确保垃圾分类工作顺利推进的基础，也是取得垃圾分类工作有效进展的关键。

映日荷花别样红（下篇）

——记活跃在宝山生活垃圾分类攻坚战前沿的区人大代表

（一）

激情盛夏、激情宝山；
激情代表，激情前沿。

在依法监督，倾情履职的日子里，老代表犹如识途老马，一马当先，再续新篇；业界代表弘扬优势，着力引领，乘势而上；基层代表吃苦耐劳，坚守一线，扮靓家园。他们犹如盛开在滨江大家园中的映日荷花，别样艳丽，风采照人。

（二）

解疑释惑，勇立潮头。

对于老代表卞美娟来说，她对实施垃圾分类管理的重要意义，或许有着更深层次的理解和解读。

第一层的解读是：卞美娟曾有机会在韩国釜山生活过两个月，期间，让她感触最深的莫过于垃圾分类管理，洁净的马路两侧看不到垃圾箱，让她惊叹。她



的脑海间常思索起这样一个问题，上海作为遐迩闻名的国际大都市，完全可以借鉴世界先进经验，有理由、有信心、也有实力全面实施生活垃圾分类管理，让我们共同的家园更美好。

第二层的解读是：卞美娟家住在海滨二村小区，这是一个有些年代的老旧小区，老年居民居多，环境设施陈旧，兴许是随多年生活习性所致，对生活要求不高，对生活环境也无所要求，这一切自然而然地成为垃圾分类管理的无形阻力。早在2017年，海滨二村作为黄马夹行动的试点而实施垃圾分类，老旧小区的现实状况与垃圾分类管理矛盾更为尖锐突出。不理解，不支持、不配合，往往使工作人员倍感委屈，时不时找卞美娟倾诉，更有甚者想辞职。回旋于两者之间老代表，充当起多方沟通的特殊角色。面对朝夕相处的居民，她担当起苦口婆心的宣传员角色，她联系宝山实际，因地制宜地向群众阐述垃圾分类、优化环境的重要意义。那就是一切为了我们自己，为了使我们的家园更美好。同时又担当起思想疏导员的角色，她认真倾听，耐心开导，并及时将工作人员所经受的酸甜苦辣以及满腹委屈委婉地转告领导，也提出自己的建议。代表的辛勤付出终得回报，相关组织领导高度重视并给予热情的关心和关爱。人们交口赞誉经验独到的老代表，感佩卞美娟那春风化雨般的工作方法，犹如神奇的润滑剂，各方都能心悦诚服地接受，原来较为尖锐的矛盾迎刃而解，“要我分”很快转化为“我

要分”，一字转换之变化，期间倾注着老代表多少辛劳、汗水和心血啊！

“春江水暖鸭先知。”兴许是较早涉足滨江垃圾分类管理领域，所以卞美娟早早地预感到了垃圾分类管理这场攻坚战的艰辛和难度，于是她与两位新人大代表结伴而行，深入社区开展调研，他们与居委干部、社区工作人员、志愿者深入交谈，悉心倾听他们的意见。卞美娟他们在调研中发现，原有的垃圾箱房设计不合理，不适用垃圾分类管理。于是在今年年初的人代会上，卞美娟他们联名提交了关于对原有垃圾箱房更新换代的代表建议，引起有关方面的高度重视。

作为履职多年的老代表，卞美娟深知，代表的作用，不仅仅身体力行，更重要的是善于发挥桥梁作用，建言献策；敢于为民执言，解疑释惑。大量深入实际的调查研究，卞美娟深为滨江宝山生活垃圾分类管理攻坚战的稳健有序推进而倍感欣慰。

卞美娟作为观察细致的老代表，善于学习和吸纳先进理念和经验，并善于融进自己的履职实践中。她为一些垃圾分类的先进经验点赞，包括走在全区乃至全市前列的吴淞街道，他们在垃圾分类管理的实践中，冲锋在攻坚战前沿的大都是物业、保安等男性人员，同时采用第三方参与，街道购买服务的创新模式，值得倡导。而纵观我区垃圾分类管理前沿，居委干部、志愿者、外来务工者居多，而且女性居多。老代表着手从保护居委干部和志愿者积极性的角度，在明年人代会上递交关于在垃圾分类管理中购买第三方服务的代表建议，适时推广吴淞街道的经验和做法，把突击性的全民运动转化为可持续发展的现代科学管理，推动宝山垃圾分类管理工作有序稳健发展。

作为老代表，卞美娟脚步匆匆，依法履职，为加强我区垃圾分类管理监督，我心依旧，毫不懈怠。

（三）



牵手滨江，同心守护。

无论是自小生活在这片热土上老宝山，或是因事业发展而聚集滨江的新宝山，大家都有一个共同的心愿，那就是：“宝山是我家，共同呵护它！”对于上海二工大柴立方科技管理有限公司副总经理钱生银来说，更是有着切身的体会。这并非仅仅因为他所负责管理的智慧七立方园区坐落在宝山境内，更重要的是受一方选民所托，他还担当起宝山区八届人大代表的重责，呵护宝山这个共同的家园，义不容辞。

坐落在宝山同济支路的智慧七立方是新型的办公园区，园内驻有73家单位，2000余人。当滨江宝山垃圾分类管理前哨集结号吹响时，作为区人大代表，钱生银与他的园区热情响应。钱生银清晰地意识到，垃圾分类，美化环境，事关滨江宝山整个地区的大局，尤其作为代表，积极参与，责无旁贷。于是从今年3月份开始，智慧七立方园区就着手起步热身，首先从统一思想提高认识着手，认真组织各单位行政主管学习《上海市生活垃圾管理条例》，同时下发了垃圾分类管理有关知识的宣传小册子，并邀请街道主管围绕垃圾分类管理相关知识和有关要求进行了专项培训。

为了扎实有效地推进垃圾分类管理工作，钱生银他们开动脑筋，妙招迭出：

——园区举办虚拟垃圾分类比赛活动，即在一个乒乓球上分别写上干湿垃圾的名称，分别投于干湿不同的垃圾箱内，看看谁的速度快、准确率高。这比赛活动形象生动，直观有效，这次活动先后分为三批，每批10余人，员工们无不跃跃欲试，热情高涨，有的深为没跻身参与而遗憾。垃圾分类培训虚实结合，取得明显效果。

——与海滨新村结对共建，园区员工充分利用上班前一小时，深入居民小区当志愿者，实地展开垃圾分类管理实弹演练，既缓解了小区垃圾分类人员紧缺的矛盾，又达到了提升垃圾分类实战能力的效果。

对于生活垃圾分类工作，具有园区领导和区人大代表双重身份的钱生银有着极深的感受和体会，他认为，生活垃圾分类管理是城市精细化管理的一个重要组成部分，对此我们要坚持“绣花般”的耐心和决心。垃圾分类重点在于源头把控；源头把控，重点在于宣传引导。而宣传引导的主要作用在于解决三方面问题，一是解决“为什么要分”；二是解决“不知道怎么分”；三是解决“不愿意分”。宣传引导犹如一把钥匙，打开了不少员工心锁，辛勤耕耘终有报，在钱生银的带领下，智慧七立方园区的垃圾分类管理初战告捷，这个有着6家餐饮单位的园区原来每天产生混合垃圾达23桶。现在已下降到18桶，不仅总数下降，而且另有5桶是可回收垃圾。区人大常委会主任李萍在吴淞视察时，聆听了钱生银关于从垃圾源头做好分解，及时清运的介绍时，频频点头赞许。

对于智慧七立方园区垃圾分类管理下一步的发展，钱生银早有设想，成竹在胸。逐步建立起激励机制，即对于垃圾分类合格率高的单位，可给予物业费打适当折扣的奖励待遇，激励企业的积极性。同时建立适当的约束机制。即园区与各单位签订垃圾分类责任约束承诺书，压力传递，责任共担。关键是使每个单位都树立意识，担起社会责任。

作为代表，在依法履职的实践中，钱生银有着许多独特的见解。

——在钱生银看来，垃圾分类需要全民参与，任重道远，需要我们的耐心、信心和决心，更是考验城市管理者的管理水平和智慧。对于城管队伍，确实非常辛苦。务必要坚持“弹性执法、循序渐进”，要有一定的定力和毅力，不可一蹴而就，不可急于求成。

——从代表的角度观察大局，钱生银认为，纵观前一阶段宝山垃圾分类工作，成绩可喜，尤其是居委会冲在最前沿，志愿者积极奉献，乐此不疲，可圈可点。然而，小区物业作为责任主体，其参与力度明显不够。为此钱生银倾情呼吁，小区物业应服从大局，充分发挥主体作用，在宝山垃圾分类攻坚战中恢复应有角色、地位和作用，冲锋陷阵，再立新功。

(四)

冲锋前沿，奉献“小巷”。

随着滨江宝山垃圾分类管理工作的全面推开，对肩负着“小巷总理”和人大代表两重使命的陶佳燕来说，这一阵子起早摸黑，忙碌奔波，又恰逢酷暑盛夏，有时真感到有点忙不过来。但当她看到垃圾分类管理初具实效，小区环境井井有条的喜人景象时，虽苦尤甜，心田里不由得泛起阵阵喜悦的涟漪。



陶佳燕是景瑞欧兰高邸居委主任，管辖景瑞、美兰湖别墅两个小区。或许这是地处美兰湖地区的商品房住宅区的缘故，故而在日常管理方面更规范、更严格。尤其在垃圾分类管理全面实施以后，无论作为居委主任，或是人大代表，陶佳燕更是率先垂范，合理安排，科学管理，全力推进。

作为人大代表，陶佳燕深深懂得，垃圾分类管理攻坚战无疑是一场空前的人民战争，必须全民动员、上下联动，广泛参与，才能形成强大的合力。早在今年四五月间，陶佳燕巧妙地借助第三方专业力量，通过印发张贴宣传海报、居民告知书、宣传折页、定点定位示意图等形式，使垃圾分类管理工作的宣传引导做到效益最大化，入耳、入脑、入心。

虽说垃圾分类攻坚战任务繁重，但陶佳燕善于替居民着想，力求人性化操作。在撤销原有的垃圾桶，新增设垃圾分类投放点之前，陶佳燕及时座谈会，就垃圾分类的设想和做法广泛听取小区居民的意见，居民们相当满意。按照原有规定，900多户居民的小区设立3个投放点。可陶佳燕为方便居民，一下增设到6个投放点。同时，陶佳燕还另外增设了一个误时临时投放点，方便上班居民。也许一时间内给陶佳燕他们在人力、物力和精力的投放上增添多少麻烦，但年轻的主任和她的团队笑着面对，默默地内部消化了这自我加压带来的困难。

在垃圾分类管理攻坚战中，陶佳燕奋勇冲锋在最前沿。由于他们的小区是镇示范小区，故早在六月中旬就着手实施垃圾分类管理。记得上岗第一天，陶佳燕他们5个人负责守护三个大门，6个投放点，顾头又顾尾，真有点忙得不可开交。第二天又适逢天降大雨，身穿雨衣，傲立雨中，坚守岗位，一时间考验重重，但再苦再难陶佳燕他们也挺过来了。陶佳燕不仅身先士卒，而且关心体恤下属。她细心地为志愿者和同事们准备了口罩、雨衣、花露水、防蚊液、湿巾纸等实用品，让同事们感佩不已。那些天里，无论再忙再累，

晚上他们总得在办公室实施情况梳理一下，切磋下一步的对策，等一切安排妥当，回家已经9点多了。

人们打心眼里佩服陶佳燕，年轻的居委主任办事执着，往往认理不认人，不怕得罪人。记得垃圾分类刚起步实施阶段，兴许有的年轻居民赶着上班的缘故，于是不按规定随便乱扔垃圾，图省事。然而偏碰上办事顶真的陶佳燕，她和同事们认真翻查垃圾，按照垃圾内快递单子等反映出的蛛丝马迹，查找出源头，再把垃圾原封不动地带回户主家，晓之以理，让乱扔垃圾的居民不仅认识错误，并按规范程序分类并重新回到垃圾集中投放点。

任凭工作再繁忙，陶佳燕总能保持那股沉着冷静的习性。小区有户居民在投放垃圾时，已经过了规定时间无法投放。于是他灵机一动，改向西门走去，乘四下无人，悄悄地扔下两袋垃圾，打道回府。可他未曾想到，陶佳燕他们会通过监控录像，很快找上门来，两袋被乱扔的垃圾重归旧主。当时间，无话可说的居民只得认识错误，心悦诚服地把垃圾送往规定投放点。

对陶佳燕来说，无论作为居委主任或是人大代表，在垃圾分类管理的攻坚战中，办事较真，敢于碰硬，依法履职，认真办事始终在路上。

(五)

在推进城市精细化管理的新的实践中，滨江人大代表心系大局，勇立潮头。

在全力打好生活垃圾分类攻坚战的热火一线，滨江人大代表倾情履职，依法监督。

江风海韵，激情盛夏。倾情履职的广大人大代表，不正像“映日荷花别样红”的古诗所描述的那样，奋发向上，生机盎然，他们富有时代特色的别样风采宝山城乡，洒遍滨江南北。

愿滨江宝山的映日荷花更红，更鲜艳！

(龚寄托)

垃圾再生瑞典马尔默的“零废弃”经验

城市废物管理经历了从以卫生健康为目标的地方公共服务，向以降低生产消费全生命周期环境影响为目标的综合治理框架的转变过程。近年来兴起的“零废弃”(zerowaste)运动反映了这种转变过程中多主体参与的积极成效。

“零废弃”的概念最早是保罗·帕尔默在1973年成立“零废弃系统公司”时提出的，当时的主要目的是实现加州新兴的电子产业中使用的各种化学品的有效收集和利用。“零废弃”的概念体现了生产者 and 消费者自主寻求系统化的废物减量和循环利用的价值创造过程，因而有别于仅将废物作为末端处置问题的传统思路。

1990年代，“零废弃”理念逐渐获得城市管理者的关注。“零废弃”的早期动力来自垃圾填埋场建设中的“邻避问题”。由于社区的普遍抵制，现代城市垃圾填埋场越来越难以选址建设。结果一些国家或地方政府干脆通过了“零填埋”的法律要求，禁止用填埋的方式处理城市生活垃圾，其结果显著提高了废物处置的成本。人们逐渐发现相比于代价高昂的末端处置方案，促进废物减量和循环利用的过程，可以更有效地触及工业化生产模式下大规模生产、大规模消费、大规模废弃的问题本质，激发产品设计和商业模式的源头创新，

并创造出新的经济活力和社会价值。

“零废弃”运动形式丰富，涉及生产者、经营者、消费者等不同群体，包括“自上而下”和“自下而上”两种类型。

前者主要由政府主导，采用行政手段和经济手段鼓励不同主体减少废弃量。比如爱尔兰政府对每个塑料袋征收税费，减少消费者过多的一次性用品消耗；旧金山市政府对于分别收集有机废弃物的餐饮进行垃圾处理费减免，以推广厨余垃圾的生物堆肥处理。这类零废弃运动以政策引导为主，影响范围虽广，但领域较为单一，多集中在某一个特定方面，比如减塑。

后者多是由环境意识较强的个人或团体在地方发起倡议和实践，比如在意大利，由于卡潘诺里的居民抵制焚烧厂的建设而引发草根零废弃运动；印度由社会活动家发动成立拾荒者联盟及固废收集处理公司。这种运动强调社会及生活方式全方位的转型，内容更为丰富，但影响力有限，依赖人们的主动意愿。

瑞典在“零废弃”运动中处于领先地位。自1970年代开始，瑞典就在全国范围内逐步推行循环经济发展政策，其城市生活垃圾的循环利用率从1975年的38%上升到2016年的99%（其中约一半左右为材料循环利用，一半左右为以能量回收为目

的的焚烧处置）。

瑞典“零废弃”运动的特点是政府的深度参与，“自上而下”的推动起到主导作用。瑞典采取温和的多党议会制，主张“市场与计划的混合经济”的社会民主党作为第一大党长期在瑞典执政，支持“民主社会主义”和“高福利社会”。

“人人都有责任为保护公共利益而努力”成为举国上下推动垃圾分类的根本动力。这一基本出发点使得社会能够在一定程度上超越经济成本收益的考量，为垃圾分类和循环经济发展投入较高的社会资本和支持。

具体措施包括中央政府层面推动全民教育普及，从儿童阶段就开始培养垃圾分类的意识和习惯；明确政策目标——提出“零废弃”的发展目标，并发布废弃物减量化的五年计划；在城市开发项目中强调废弃物管理要求。地方政府层面则从实际操作出发，直接参与废弃物处理制度重构，包括成立区域废弃物管理公司，完善废弃物回收设施等。

本文以瑞典南部城市马尔默两个典型社区为例，探讨城市“零废弃”运动的背景、特征和发展路径，重点介绍三个方面：（1）面向行为建构的社区空间再造；（2）城市废物管理系统演变；（3）生产者责任延伸制度的引入。继而结合中国目前城市废物管理系统发展中的问题，总结借鉴其经验。

马尔默的可持续发展历程

马尔默是瑞典第三大城市，位于瑞典南部，与丹麦首都哥本哈根隔厄勒海峡相望。在优越的地理条件下，马尔默市自20世纪初开始进入快速的工业化发展时代，造船业和建筑业成为当地的支柱产业。1970年代，在能源危机爆发及传统制造业从欧美向新兴经济体转移的背景下，当地最大的造船厂考库姆造船所(Kockums)关闭，马尔默经济陷入困境，失业率大

幅上升，人口外流。这一困境一直持续到20世纪末，仅1990—1994年间，马尔默就有约25%的就业岗位消失。

与此同时，1992年联合国发起“世界范围内可持续发展行动计划”，瑞典国内对环境的关注到达了一个高峰，开展了一系列的政策与行动来促进可持续发展。1993年瑞典设立环境策略研究基金会来促进学校与产业在可持续发展上的合作，支持各领域的可持续实践。约兰·佩尔松当选瑞典新的首相之后，政府也组建了新的委员会来负责生态可持续发展，拨给市政府约10亿美元（60亿瑞典克朗）以实现21议程的规划目标。1994年伊尔玛·瑞尔帕鲁被选为马尔默市长，马尔默以此为契机，开始在可持续发展的框架之下实施绿色转型的发展道路，从工业城市向以知识经济与可持续发展为根本的现代综合体转变。1997年马尔默通过了地方“21世纪议程”方案，而“零废弃行动”正是其发展策略中重要的一个部分。

本研究选取马尔默市的西港Bo01和奥古斯滕堡两个社区作为开展实地调研和分析的区域。这两个社区在马尔默市城市更新和可持续转型中具有非常典型的代表性。

西港(Västra Hamnen)曾是马尔默最具代表的传统工业区，1970年代关闭的考库姆造船所就坐落于此。造船所关闭之后，政府曾尝试引进新的工业项目。比如1989年政府补贴引进了“萨博-斯堪尼亚”(Saab-Scania)汽车厂，但这一尝试并不成功，项目两年后关闭，港口工业用地处于废弃状态。1990年代马尔默启动绿色转型时将西港选为第一批改造的区域。通过系统的再开发规划和建设，西港成功转型为马尔默最具吸引力的城市居住社区之一。Bo01是西港改造的第一个居住项目，其规划与建设包含了诸多可持续发展的创新实践。

奥古斯滕堡(Augustenberg)是1950年代马尔默

建设的第一批公共住房区。最初的居民主要是在当地工业企业上班的工人，构成当时城市主流的中产阶级社区。但到了1980年代，随着工厂关闭，经济衰退，社区原来的居民逐步搬离，社区也逐渐衰败。作为城市复兴改造的重点项目，1998年奥古斯滕堡获得了当地投资项目（Local Investment Program）的资金支持，建设奥古斯滕堡生态城，对区域内的老旧住宅进行了系统化的更新改造，其中也引入了许多旨在降低资源消耗、提高社区宜居性的技术方法和管理手段。

这两个社区采用了不同的城市更新改造方式，改造之后的社区居民构成有很大的区别，前者主要是马尔默本地的高收入人群，而后者则集聚了当地中低收入以及大量新近迁入的外来移民。但通过可持续社区建设的努力，两个社区都实现了很高的住户垃圾分类参与度，因而可以很好地展现马尔默“零废弃”运动的整体效果。

马尔默的城市废物管理系统

马尔默城市废物管理系统的基本构成，包括硬件基础设施和文化意识形态两方面的建构。无

论硬件基础设施还是文化意识建构，都包含了社区尺度的行为空间营造和城市及国家层级的基础设施和政策框架。这样的系统之所以能够在社区尺度真正影响居民的行为习惯，是因为兼顾了居民生活便利与废物回收体系的运行效率。

1 社区尺度的分类回收空间

社区尺度的分类回收空间主要考虑居民参与分类投放的便利性。首先居民在家中就需要按照垃圾分类投放标准，按材质将各种废弃包装、餐厨废物、有毒废物进行分类存放。社区中的回收小屋按照就近布局的原则，分布在整个社区内。

小屋中显眼的位置贴有简单直观的图文指示，帮

助用户了解如何对垃圾进行分类投放。回收小屋大多结合了绿屋顶等设计元素，并且与社区的游乐设施相结合，使得垃圾分类活动很自然地融入到居民日常生活的公共空间之中。

在回收设施的设计上，西港 Bo01 社区和奥古斯滕堡生态城也有一些差异。西港 Bo01 社区由于是在工业废弃地经过彻底整治之后重新开发的新社区，因此尝试了一些新的自动化回收技术，比如真空抽吸的地下管道封闭式垃圾收集系统，可以分别收集餐厨垃圾和可燃垃圾。

该系统在整个社区中布置了 21 个投放口以及两个区域集中点。居民日常按分类投放后，垃圾会暂时存放在投放口内关闭的阀门之上，每周管道系统通过真空抽吸将各个投放口的垃圾送到两个区域运输点，再由专业的垃圾运输车拉走。自动收集系统避免了垃圾车在社区内部的通行，也有助于保持社区内的环境卫生。

奥古斯滕堡生态城则在回收小屋垃圾分类的基础上，开发了社区餐厨垃圾堆肥的设施，为小区居民的园艺活动和小区内的景观绿化提供肥料。

除了设施建设，行为规范和文化意识的建构也是促进居民自发进行垃圾分类的重要因素。这种文化意识的建构一方面是通过公共媒体和教育机构不断的宣传教育，另一方面通过社区层面的公众参与和互动来提升居民的环保意识。

2 城市尺度的废物管理系统

在城市尺度，马尔默的废弃物管理系统采取了公私合作的经营模式。区域性的废物管理机构“公众与科学之南方水务”（VA SYD: Vetenskap & Allm.nhet SYD）和斯萨乌（Sysav）都是政府成立的公共机构，对当地的城市废物收集有一定的垄断性。经过分类回收后的废物进一步的加工运输则通过引入社会资本和

私营企业，形成一定的市场竞争。尽管社区内的垃圾收集设施略有差异，但垃圾分类的标准和流向都与马尔默市的城市废物管理系统相衔接。

VASYD 是由斯康纳省多个市政府联合成立的专门负责废水和废物管理的机构。居民每年向 VA SYD 支付垃圾处理费，用于购买垃圾处理服务。除了社区内的日常垃圾回收点，VASYD 还在区域内建有一些相对较大的公共回收站，居民可以将大件废物或有毒废物送往这些回收站专门处理。在实际运营中，VA SYD 将不同的垃圾处理服务外包给一些专业企业完成。例如：真空管道系统由恩特华（Envac）公司设计安装，一般回收点的清洁维护由朗赛尔（Ragn-Sells）公司负责，运输企业里诺诺顿和奥森斯负责从社区垃圾收集点和公共回收站将分类的垃圾运输至区域回收中心。通过引入这些私人企业，废物管理系统的整体效率得以提高。

Sysav 是由 14 个市政府联合成立的非营利机构，负责运营具体的废物处理设施，包括垃圾焚烧厂和餐厨垃圾堆肥发酵厂。垃圾焚烧厂为热电联供，餐厨垃圾堆肥发酵后可生产有机肥和沼气，沼气为当地的公交汽车提供能源。2016 年 Sysav 共收集处理了 33700 吨餐厨垃圾，并提供了马尔默和布尔勒夫 60% 的区域供暖。投入社区垃圾分类点的塑料、玻璃等可回收材料也通过垃圾转运运输到 Sysav 的区域回收中心，然后转交给专业的再生材料生产企业负责进一步的循环利用。

3 引入生产者责任延伸机制

城市废物管理系统有效实现了从社区到处理中心的垃圾分类回收与再利用，但这种方式并没有触及废物产生的根本机制，因此无法从源头扭转废物日益增长的趋势。

1988 年，托马斯·林赫斯特在对瑞典环境部的报

告中首次提出生产者责任延伸制（Extended Producer Responsibility）的概念，试图通过重新划分废物管理的责任，让生产者对其产品承担更多废物管理的责任，从而激励企业从产品全生命周期的角度，考虑资源效率和环境影响。

生产者责任延伸制度的引入，一方面为地方公共废物管理系统增加了一定的资金来源，另一方面促使企业有动力通过改进产品设计和商业模式的创新减少废物的产生，提高材料的可循环利用性。

在现实中，一些企业联合起来建立生产者责任组织，共同承担产品废弃后的回收责任。其中一些生产者责任组织的回收体系也进入到社区之中，成为与城市废物管理系统相平行的另外一个废物回收与循环利用体系。生产者责任组织的回收系统与城市废物管理的回收系统有一定的交叉和重叠。

以“包装材料和报纸杂志生产者责任组织”（FTI: F.rpacknings & Tidnings Insamlinge）为例，生产者会在消费者购买产品的时候收取一定的押金，交给 FTI。FTI 用这笔钱资助零售商建立和运行逆向物流网络，消费者将饮料瓶等废弃包装投放到商场内的自动回收机，可以获得一定的押金返还。FTI 也可以向斯萨乌支付一定的费用，回收消费者丢弃到垃圾桶中的废弃包装物。最终 FTI 需要保证市面上的废弃包装和废报纸杂志达到政府制定的回收和循环利用目标。

城市“零废弃”运动的启示

综上所述，马尔默城市废物管理系统一直由地方政府主导，其内容与形式随着社会环保理念与技术发展而更新变化。马尔默的“零废弃”发展经验对于中国城市废物管理体系的建设规划具有一定借鉴意义。

1 新技术推广的社会适用性

中国城市废物管理近些年来比较热衷于新技术的

研发与应用。从西港社区和奥古斯滕堡的发展经验来看,新技术的开发和应用需要与特定的社区空间和应用场景相适应,并与城市废物管理处置的基础设施系统相衔接。西港社区采用的封闭式真空垃圾管道系统是社区回收技术创新的有益探索,但该系统并没有在马耳默市得到广泛推广。

该技术曾在2010年被引入我国,在北京电力医院、天津生态城、广州亚运城社区等项目中有示范性的应用。但实际情况是真空管道系统大多变成房地产商宣传的噱头。

以广州亚运城社区为例,由于运营成本较高,以及无法与城市废物处理系统对接,2010亚运会结束后封闭自动垃圾系统便停止运行,恢复传统的垃圾箱投放方式。由此可见,新技术的应用离不开特定的社区场景,也不能脱离城市废物管理的现状。

2 多层次管理系统有效衔接

垃圾分类和循环利用涉及多层次管理系统的有效衔接,包括国家层次的资源效率宏观目标与支持循环经济发展的政策体系,城市尺度的废物管理系统和基础设施建设,以及社区尺度便于分类投放和循环利用的生活空间建构。

从马耳默奥古斯滕堡生态城的案例来看,尽管奥古斯滕堡的居民大多是来自海外的新近移民,并没有像当地人一样接受过垃圾分类的系统化教育,但在良好的社区分类设施和指引体系的引导下,仍然能够普遍按照8类垃圾分类的标准进行垃圾投放。由此可见,除了普及性的公众教育和宣传,城市和社区尺度的空间规划与设施完善对消费者行为的改变也是非常重要的。

早在2000年,住房和城乡建设部就曾率先在北京、上海、南京、杭州、桂林、广州、深圳、厦门等8个

城市试点垃圾分类收集。但无论民间自发的垃圾分类尝试,还是政府的示范项目,大多都难以维系。其中的一个根本原因就在于社区尺度的分类活动与城市尺度的基础设施和管理系统难以有效衔接。

2017年3月,国家发展改革委、住房和城乡建设部发布《生活垃圾分类制度实施方案》的通知,在46个城市强制推行生活垃圾分类。新一轮宏观政策推动无疑需要地方层次的政策配套与行动落实。

3 探索生产者责任延伸机制

随着我国城市经济发展水平的不断提升,废物量不断增长,处理难度增加,处理设施的邻避问题日渐突出,探索新的废物管理机制,从源头激励废物减量和促进循环利用的需求也越来越紧迫。瑞典引入生产者责任延伸机制的经验对我国当前城市循环经济体系建设具有特别重要的借鉴意义。

2017年国家发改委公布了《生产者责任延伸制度推行方案》,率先确定对电器电子、汽车、铅酸蓄电池和包装物等4类产品实施生产者责任延伸制度。这一政策将对我国城市目前现有传统资源再生和废物管理系统带来显著的冲击,再生利用和废物处理的设施、回收体系的空间布局和运营模式等都将在新的责任划分原则下,面临结构调整和利益重组。

比较而言,瑞典是在已经相对完善的城市废物管理系统上增加生产者责任延伸制度,作为现有的废物管理系统的资金和回收渠道的补充,而中国原有城市废物管理系统的建设并不完善,给生产者责任延伸制度提供了更大的创新和发展的空间。发挥相关主体的主动创造性,共同推进城市和社区向着“零废弃”的目标发展,是中国探索城市可持续发展的重要方向。

(本文作者:罗朝璇 童昕)

知识窗

什么是直接选举和间接选举并用原则?

直接选举与间接选举两者是相对而言的,由选民按选区直接投票选举产生国家权力机关组成人员的选举,叫直接选举。在由选民按选区选出本级人大代表的基础上,再由这些代表依法投票选举产生本级国家机关组成人员和上一级人大代表的选举,叫间接选举。直接选举和间接选举并用作为一项原则,在我国具体表现为,按宪法和有关法律的规定,不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表,由选民直接选举产生;全国人民代表大会代表,省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表,均由下一级人民代表大会选举产生;各级行政机关的领导人、县级以上人大常委会组成人员和法

院院长、检察院检察长均由本级人民代表大会选举产生。

我国实行直接选举和间接选举并用的民主选举制度是从1953年开始的。基于当时的实际情况,选举法只规定基层人大的代表由直接选举产生,县以上(包括县)地方各级人大和全国人大代表都由间接选举产生。随着政治、经济、文化和交通等各方面的发展,1979年选举法规定直接选举扩大到县级。多年来,特别是党的十一届三中全会以来的实践证明,直接选举和间接选举并用的民主选举制度,既符合我国的国情,又能使人民当家作主的民主权利得到较好的实现。

