

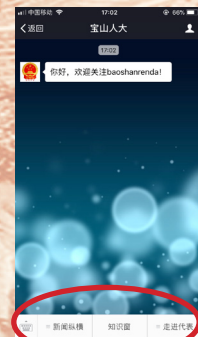
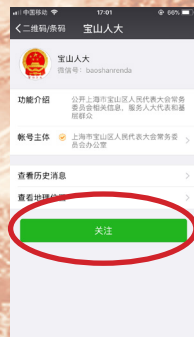
宝山人大

——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



04

总第 128 期 2019/11



专题报道—地方人大设立常委会 40 周年

区人大常委会党组传达学习习近平总书记

考察上海重要讲话精神

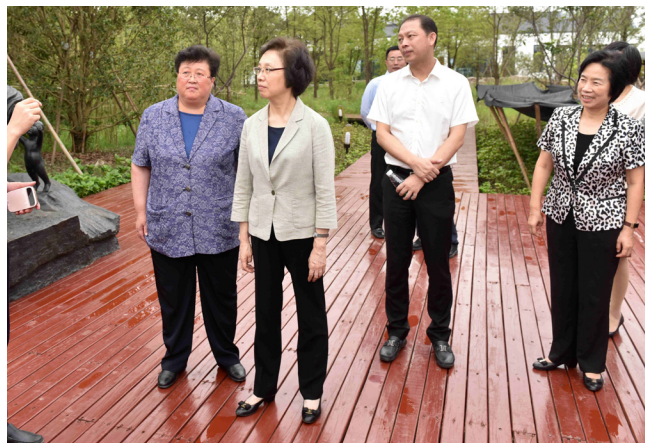
区人大常委会开展年终集中视察



上海宝山人大代表移动履职微信端

市人大常委会主任殷一璀来宝山调研乡村振兴战略实施情况

2019年8月28日下午，市人大常委会主任殷一璀带队来宝山区调研实施乡村振兴战略推进生态宜居工作情况，区领导汪泓、范少军、李萍、周志军、王丽燕、须华威等全程陪同。调研人员先后实地察看了罗泾镇塘湾村母婴专护师培训中心、睦邻点、民俗馆、萱草文化馆和公共服务中心，并观看乡村振兴示范村建设宣传片。



听取罗泾镇关于乡村振兴战略实施的工作汇报



察看罗泾镇塘湾村民俗馆



察看罗泾镇塘湾村睦邻点



察看罗泾镇塘湾村母婴专护师培训中心



观看罗泾镇塘湾村乡村振兴示范村建设宣传片

推动长三角地区医保一体化发展论坛在宝山举行

按照市人大常委会推进长三角地区人大协作的工作计划和要求，根据《关于加强长三角地区人大社会建设工作协作的备忘录》，经三省一市协商，“推动长三角地区医保一体化发展论坛”12月2日在宝山举行。上海市人大常委会主任殷一璀出席并致辞。上海市人大常委会副主任沙海林、江苏省人大常委会副主任邢春宁、浙江省人大常委会副主任姚健敏、安徽省人大常委会副主任刘明波等出席论坛。



市人大常委会主任殷一璀致辞



三省一市人大常委会领导为论坛揭幕



市人大常委会主任殷一璀与宝山区领导亲切交谈



与会人员听取专项演讲



论谈讨论



交流研讨

宝山区、太仓市人大常委会签约建立工作协作机制

2019年11月20日下午，上海市宝山区人大常委会和江苏省太仓市人大常委会工作协作机制签约仪式在宝山区举行。



宝山区委副书记周志军致辞



双方领导作协作交流



共同签署合作协议

昆山市人大常委会来宝山区学习考察

2019年11月25日，江苏省昆山市人大常委会一行来宝山区学习考察长三角一体化战略下基层人大工作、生活垃圾分类、生态环境保护等工作。



实地察看宝林五村生活垃圾分类情况



参观宝山规划展示馆

宝山人大



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：张好之 贾如意 李国正 李秋洁

目录

[专题报道——地方人大设立常委会 40 周年]

- 1、峥嵘岁月 40 年 砥砺奋进谱新篇
——宝山人大常委会 40 周年纪实 /1
- 2、为新时期宝山人大工作再添一抹重彩
——滨江代表喜贺地方人大设立常委会 40 周年 /15
- 3、叶 敏：宝山区人大常委会始终将创新贯穿在人大工作
全过程有力地推动我区人大工作的发展 /21
- 4、刁国富：庆贺地方人大设立常委会 40 周年 /23

[专稿]

- 1、区人大常委会党组传达学习习近平总书记考察上海
重要讲话精神 /24
- 2、区人大常委会党组传达学习习近平总书记在十九届四中
全会上的重要讲话和全会精神 /25

[重点关注]

- 1、聚焦产业转型升级 视察重点区域、重大产业项目
——区人大常委会开展年终集中视察侧记（一）/26
- 2、聚焦美好生态环境 视察环境治理及建筑垃圾处置情况
——区人大常委会开展年终集中视察侧记（二）/27

[调查研究]

- 1、须华威：全面推进 重点督查 全力推动生活垃圾全程分类 /28
- 2、蔡永平：回应群众呼声 深入调查研究 推进社区卫生服务建设 /35
- 3、深入调研 联动监督 推动乡村振兴战略实施 /39
- 4、高度重视 狠抓落实 督促提高代表建议办理实效 /46

[专题报告]

- 1、王益群：探索新模式、新方法 改善市民居住条件
提高居住环境质量 /49
- 2、陈筱洁：优质均衡发展 办好人民满意的教育 /53
- 3、持续优化营商环境 迸发市场主体活力 /56
- 4、关于优化营商环境议案跟踪审议发言 /62

[团组动态]

- 1、关注村级经济 助推可持续高质量发展 /62
- 2、围绕“刚需” 群策群力推进吴淞老人助餐工作 /66

[世界览读]

- 1、古巴颁布个体户新条例 /68

封面：庙行智力公园

峥嵘岁月40年 砥砺前行谱新篇

——宝山人大常委会40周年纪实

2019年是新中国成立70周年，也是县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会40周年。习近平总书记指出，县级以上地方人大设立常委会，是发展和完善人民代表大会制度的一个重要举措。40年来，地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，履职尽责，开拓进取，为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献。

回顾40年历史，宝山人大常委会在地方党委的领导下，认真担负起宪法法律赋予的各项职责，不断助推经济社会发展、促进民主法治建设。

第一章 栉风沐雨
(1954-1965)

(一) 宝山县

1954年6月，通过普选产生了宝山县第一届人民代表大会代表。一届一次会议于6月27日至7月1日举行，出席代表120名。

宝山县第一届人民代表大会

1954年6月27日-7月1日 召开第一次会议
1955年8月16日-17日 召开第二次会议

宝山县第二届人民代表大会

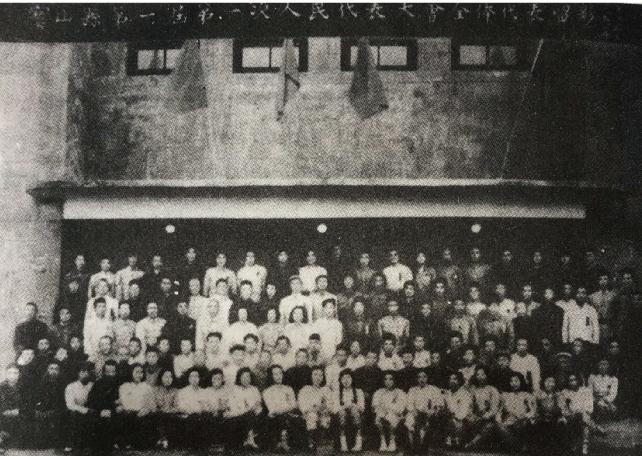
1956年12月26日-29日 召开第一次会议
1957年8月8日-11日 召开第二次会议

宝山县第三届人民代表大会

1958年10月15日-17日 召开第一次会议
1959年10月21日-23日 召开第二次会议
1960年5月19日-21日 召开第三次会议

宝山县第四届人民代表大会

1961年9月17日-19日 召开第一次会议
1962年8月 召开第二次会议
1963年4月 召开第三次会议



宝山县第一届人民代表大会第一次大会全体代表

宝山县第五届人民代表大会

- 1963年11月27日-29日 召开第一次会议
- 1964年8月 召开第二次会议
- 1964年12月 召开第三次会议
- 1965年4月 召开第四次会议
- 1965年12月 召开第五次会议

宝山县第六届人民代表大会

1966年初，选出县人大代表305人，因“文化大革命”干扰而未举行会议。

(二) 吴淞区

1954年7月19日至22日，吴淞区（郊区）第一届人民代表大会举行。出席会议的正式代表74人，列席33人。

吴淞区（郊区）第一届人民代表大会

- 1954年7月19日-22日 召开第一次会议
- 1955年11月8日-10日 召开第二次会议

1961年9月16日至19日，吴淞区（市区）第一届 人民代表大会第一次会议举行。出席正式代表142人，列席116人。

吴淞区（市区）第一届人民代表大会

- 1961年9月16日-19日 召开第一次会议
- 1962年8月16日-20日 召开第二次会议
- 1963年4月 召开第三次会议

吴淞区第二届人民代表大会

- 1963年11月28日-12月3日 召开第一次会议

第二章 重新启航
(1979-1988)

“文化大革命”期间，人民代表大会制度一度遭到严重破坏，宝山县人民代表大会和吴淞区人民代表大会陷于停滞状态。

1979年6月18日至7月1日，五届全国人大二次会议举行作出了关于修正宪法若干规定的决议，通过了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级政府组织法》。地方组织法第35条第4款，规定“县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，它是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作，它的组织和职权由法律规定”。

县级以上地方人大设立常委会是我国社会主义民主法治建设的一件大事。地方人大设立常委会发轫于改革

开放，与社会主义民主法治建设同步启动、同步发展、同频共振，是我国人民代表大会制度的一次重大发展和完善，也是健全地方政权体制、巩固党的执政地位的重要举措，在改革开放的历史起点上有力推动了人大工作、立法工作，具有重大的政治意义和法治意义。

宝山县人大常委会

1981年6月16日至20日，宝山县第七届人民代表大会第一次会议举行，出席代表463人。会议选举产生县七届人大常委会主任1人、副主任4人，委员12人，至此，宝山县人大常委会正式设立。

宝山县第七届人民代表大会

- 1981年6月16日-21日 召开第一次会议
- 1982年3月17日-20日 召开第二次会议
- 1983年3月27日-31日 召开第三次会议

宝山县第八届人民代表大会

- 1984年4月11日-14日 召开第一次会议
- 1985年3月28日-31日 召开第二次会议
- 1986年3月25日-29日 召开第三次会议
- 1986年9月25日-26日 召开第四次会议

宝山县第九届人民代表大会

- 1987年5月5日-9日 召开第一次会议
- 1988年3月15日-19日 召开第二次会议

关于宝山县第七届人民代表大会代表
候选人名单的说明

根据中华人民共和国宪法第三十五条的规定，以及市委、市革委会关于召开区、县第七届人民代表大会的有关指示，中共宝山县委、宝山县革命委员会，经过同各有关方面的协商，确定宝山县第七届人民代表大会代表为四百六十二名。代表的组成，分工人、农民、人民解放军、人民警文、革命干下、知识分子、爱国人士、干道里弄集体事业、归国华侨等九个方百，以工农和其他劳动人民为主体；文教卫生、科技以及爱国人士的代表都有适当的比例。现在提出的代表候选人名单，是分别经过各单位根据市七届人代会代表的三个条件，反复酝酿协商后提出来的。首先由县委、县革会召开社、镇、局及有关下门和市属工厂企业、大专院校、医疗卫生单位的负责人会议，协商代表名额的分配方案；然后，由上述这些下门和单位，充分酝酿协商，提出代表候选人初步名单，报县选举委员会预审。县选举委员会经过预审，各下门和各单位提出的代表候选人，绝大多数是各条战线在三大革命运动中涌现出来的积极分子和先进模范人物，在揭批“四人帮”斗争中表现较好，是为群众信任的。还有一部分候选人是文教、卫生、科技界和爱国人士的代表人物。绝大多数代表候选人、干下、群众是满意的。基

宝山县人民代表大会
常务委员会文件

宝会〔1981〕第2号



关于宝山县第七届人民代表大会第一次会议
选举县人民代表大会常务委员会主任、副主任、委员
正副县长和县人民法院院长
县人民检察院检察长结果的报告

市人大常委会、市人民政府：

宝山县第七届人民代表大会第一次会议
于六月十五日至二十日召开。出席会议的县
人民代表，应到四百六十三名，实到四百五
十六名，因事、因病请假缺席七名。二十日
上午举行了大会选举。现将当选的县人民代
表大会常务委员会主任、副主任、委员，正
副县长，县人民法院院长和县人民检察院检
察长名单报告如下：

关于选举宝山县七届人大常委会领导等的结果报告

选举委员会现在把经过预审的四百六十二名代表候选人初步名
单，提交全县十八个公社和五个县属镇的第七届人民代表大会
第一次会议，以及五十一个市属工厂企业、大专院校、医疗卫
生单位的选民讨论和选举。

选举县人民代表，召开县人民代表大会是全县人民政治生
活中的一件大事，我们一定要严肃认真地进行讨论和选举，把
这项工作搞好。

一九七八年十月十三日



宝山县人大八届三次会议

宝山县第七至第九届人大常委会主任、副主任名录

届次	时间	人民代表	常务委员	主任	籍贯	副主任	籍贯
县七届人大常委会	1981.6~1984.4	463	12	李继山	江苏东海	王心一	山东海阳
						张殿杰	山东招远
						陈南生	江苏宝应
						唐静辉	上海松江
县八届人大常委会	1984.4~1987.5	364	13	周家欣	山东昌潍	王心一	山东海阳
						姜振常	山东蓬莱
						秦秉忠	上海青浦
						陈南生	江苏宝应
						陶学勤	上海宝山
						朱乾元	上海宝山
县九届人大常委会	1987.5~1988.9	264	13	郭健	上海南汇	朱乾元	上海宝山
						陶学勤	上海宝山
						李庆麟	江苏镇江
						李伟	江苏江阴
						盛培荣	上海嘉定

吴淞区人大常委会

1981年12月22日至25日，吴淞区第三届人民代表大会第一次会议举行，出席代表243人，列席43人。会议选举产生吴淞区三届人大常委会主任、副主任、委员，吴淞区人大常委会正式设立。

吴淞区第三届人民代表大会

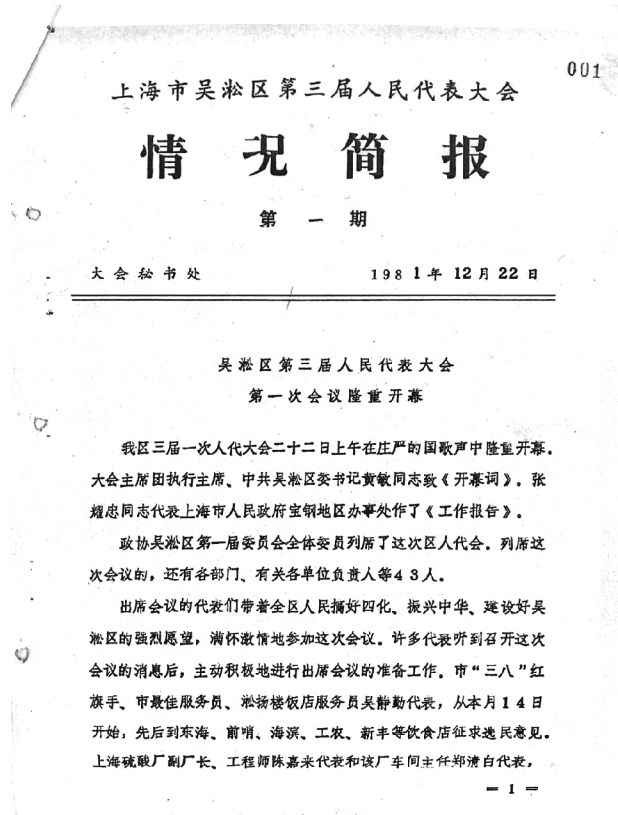
- 1981年12月22日-25日 召开第一次会议
- 1982年11月16日-20日 召开第二次会议
- 1983年3月29日-30日 召开第三次会议

吴淞区第四届人民代表大会

- 1984年3月15日-17日 召开第一次会议
- 1985年3月20日-23日 召开第二次会议
- 1986年3月25日-29日 召开第三次会议

吴淞区第五届人民代表大会

- 1987年4月13日-17日 召开第一次会议



吴淞区第三届人民代表大会第一次会议情况简报



吴淞区人大五届一次会议大会



吴淞区人大五届一次会议主席团常务主席刘照生在主持会议



吴淞区人大五届二次会议

区人大常委会领导人更选表			
届别	时 间	常委会主任	副主任
三	1981.12-1984.3	黄敏	张长林、李善昌、巫宁慧（女）
四	1984.3-1987.4	赵耀忠 (1984.3-1984.7) 李景琳（女） (1985.3-1987.4)	王乾顺、张浩波、沈被德、 夏咸鼎、孙孝三（ 1986.3-1987.4 ）
五	1987.4-1998.9	李景琳（女）	王乾顺、刘效琨、张浩波、 沈被德、夏咸鼎

第三章 继往开来
(1988-今)

1988年1月21日，国务院批准撤销宝山县、吴淞区。同年6月，上海市第九届人民代表大会常务委员会第一次会议作出《关于撤销宝山县和吴淞区设立宝山区若干问题的决定》，确认原宝山县七届人大代表和吴淞区五届人大代表资格继续有效，并共同组成宝山区第一届人民代表大会。9月13日，宝山区第一届人民代表大会第一次会议召开，选举产生宝山区第一届人民代表大会常务委员会组成人员。

宝山区历届人大常委会主任、副主任

一届 (1988.9-1990.4)

主 任：李景琳
副主任：郭健、王乾顺、刘效坤、朱乾元、王炎、李伟



宝山区人大一届一次会议

上海市宝山区第一届人民代表大会第一次会议议案登记表					
第 1 页					
编号	提案人	附 议 人	案 由	提 案 日期	备 注
01	朱明福等十三位代表		关于建立“宝山区青年活动中心(青年宫)”的议案	88.9.14	经议案审查委员会研究,建议该代表团将议案列入大会议案,交区人大常委会办理。
02	张孝贤等十三位代表		关于宝山区,结合规划,分期治理吴淞河,疏通水系,使之发挥综合效益	88.9.15	经议案审查委员会研究,建议大会主席团将议案交区人大常委会市政建设工作委员会调查研究,提出报告,报区人大常委会审议、决定。
03	陈三图等十三位代表		关于要求解决商业发展基金的建议	88.9.16	经议案审查委员会研究,建议大会主席团将议案交区人大常委会财经工作调查委员会调查研究,提出报告,提请区人大常委会审议、决定。

宝山区第一届人民代表大会第一次会议议案

二届 (1990.4-1993.4)

主任：梁武杰
副主任：徐长荣、郭 健、王乾顺
李 伟、李庆麟

三届 (1993.4-1998.3)

主任：梁武杰
副主任：李燕珍、李 伟、李庆麟
赵 超 (1993.4-1997.12)

四届 (1988.3-2003.3)

主任：刘 兵
副主任：吴根法、李燕珍、李庆麟、徐 楠



宝山区人大二届一次会议



宝山区人大三届一次会议



宝山区人大四届一次会议

梁武杰 (区二届、三届人大常委会主任)：

40 年来，宝山人大常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，履职尽责，开拓进取，为宝山改革发展稳定工作作出了重要贡献。祝宝山人大会取得更大成绩！

梁武杰



刘 兵 (区四届人大常委会主任)：

希望宝山区人大及其常委会在区委的坚强领导下，依法履职，团结依靠全体代表和全区人民，奋力拼搏，求真务实，为谱写宝山新时代新篇章而不懈奋斗！

刘兵

五届 (2003.3-2007.2)

主任：李贵庆

副主任：吴德渊、李燕珍、朱芸芳、徐楠、陆豪



宝山区五届人大常委会察看绿化步道建设情况



宝山区五届人大常委会组成人员学习座谈会

李贵庆（区五届人大常委会主任）：

40年来，宝山人及其常委会在区委领导下，为推进宝山发展取得显著成绩，希望宝山人继续履行好宪法法律赋予的各项职责，不断丰富和拓展人民代表大会制度的实践特色、时代特色！

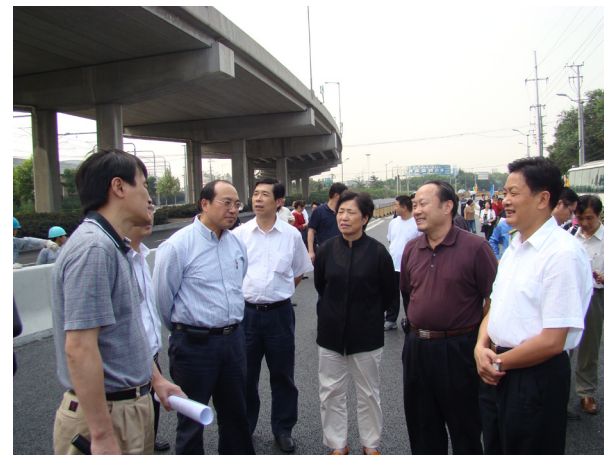
李贵庆



六届 (2007.2-2012.1)

主任：沈秋余

副主任：吴德渊、周明珠、杨卫国、倪诗杰（2010.1-2012.1）、徐楠、陆豪、周竹平（2008.8-2012.1）



宝山区六届人大常委会组织代表视察区重大工程建设



宝山区六届人大常委会迎世博绿化市容视察座谈会

沈秋余（区六届人大常委会主任）：

40年来，宝山人人大常委会工作在探索中前进、在实践中发展、在创新中提高，祝宝山人大在滨江新城区建设中取得更大成绩！

沈秋余



七届 (2012.1-2017.1)

主任: 张 静

副主任: 杨卫国 (2012.1-2015.11)、倪诗杰、秦 冰、王丽燕
(2016.1-2017.1)、周竹平、蔡永平

宝山区七届人大常委会视察吴淞邮轮港



宝山区七届人大常委会调研文化建设

张 静 (区七届人大常委会主任):

地方人大设立常委会40年,是人民当家作主的基层生动实践的40年,希望宝山区人大常委会继续坚持“不忘初心,牢记使命”,努力开创宝山人大工作新局面。



八届 (2017-)

主任: 李 萍

副主任: 秦 冰、王丽燕、须华威、蔡永平



宝山区人大八届一次会议



李萍 (区八届人大常委会主任):



“风雨兼程、砥砺前行”,宝山区人大常委会发轫于改革开放,与时代同步、与改革同频率、与实践同发展……40年来,历届人大常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,在发展社会主义民主、全面依法治国进程中,在促进宝山经济社会发展、保障和改善民生方面,发挥了重要作用。

40年栉风沐雨,40载砥砺前行。回顾过去,我们倍加珍惜峥嵘岁月的累累硕果和丰富经验。面向未来,我们深刻体会到,在建设新

时代中国特色社会主义事业伟大征程中,区八届人大及其常委会工作大有可为、大有作为。我们要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,在区委领导下,不忘初心、牢记使命,依法履职、砥砺前行,不断开创新时代宝山人大工作新局面,为建设“两区一体化升级版”滨江新城区作出新的更大贡献!

40 年来, 历届区(县)人大及其常委会以设立为起点, 围绕宝山改革开放大局, 与时俱进、稳步发展, 依法履职、积极作为, 与发展建设进程相伴相生。历届区(县)人大常委会不断加强自身建设, 优化常委会组成人员结构, 完善组织制度、会议制度、工作制度, 积极实践探索, 在实践中发展, 在发展中完善, 为促进和保障宝山经济社会发展和民主法治建设作出了重要贡献。

40 年来, 不论是宝山县、吴淞区人大常委会还是宝山区人大常委会, 都始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一, 坚持围绕不同时期区(县)委工作重点, 认真行使宪法和法律赋予的职责, 充分发挥地方国家权力机关的作用。

特别是近年来, 宝山区人大常委会围绕“两区一体化升级版”现代化滨江新城区建设, 依法决定重大事项: 及时将党的主张通过法定程序成为国家意志和全区人民的共同行动, 对政府机构改革、乡村振兴等重大事项作出决定决议。

促进依法行政、公正司法: 依法听取和审议专项工

作报告、审查计划和预决算, 开展执法检查、专题询问、规范性文件备案审查、集中视察、专题调研等, 加大监督工作力度, 加强对权力运行的制约和监督。

坚持党管干部原则, 依法做好人事任免: 根据《关于任免国家机关工作人员的规定》《宝山区人大常委会人事任免工作规程》, 对政府组成部门负责人、区监察委委员、法院审判人员、检察院检察人员、人民陪审员进行依法任免。

发挥代表作用: 密切联系代表和人民群众, 了解民情, 反映民意, 集中民智, 凝聚各方力量促进上海各项事业发展。

40 年栉风沐雨, 40 年砥砺前行。宝山人大及其常委会担负起宪法法律赋予的各项职责, 密切同人民群众的联系。展望新时代中国特色社会主义事业新局面, 人民殷殷期盼, 人大工作任重道远, 宝山区人大常委会将不忘初心、砥砺奋进, 不断提高服务能力、保障能力和执行能力, 为谱写新时代“两区一体化升级版”滨江新城区的新篇章作出新的更大的贡献。



宝山区八届人大常委会组织代表视察体育健身工作



宝山区八届人大常委会组织代表视察为老服务工作

为新时期宝山人大工作再添一抹重彩

——滨江代表喜贺地方人大设立常委会 40 周年

喜盈滨江

喜庆神州, 沧桑巨变。

40 载春秋, 在浩瀚的历史长河中, 只是万千波涛中稍纵即逝的一泓细流。而在共和国与时俱进的人大工作崭新史册上, 地方人大设立常委会 40 年间, 民主政治建设硕果累累, 地方人大工作与时俱进, 助推地方经济社会发展和增进民生福祉成效显著, 有口皆碑。

江风海韵, 潮涌滨江。

在纪念地方人大设立常委会 40 周年的喜庆日子里, 滨江临海的宝山, 喜气盈门, 好戏连台, 区人大常委会运用专题报告会、开设专题电视谈话节目、汇集历届人大常委会老照片、代表专访等多种形式, 在宝山城乡涌动起了一股庆贺地方人大设立常委会 40 周年的热潮。

作为区人大常委会的核心刊物, 《宝山人大》同期积极组织力量, 面对面, 对部分市人大代表、区人大常委会委员以及往届老代表登门拜访, 专题访谈, 紧密联系宝山人大工作的实际, 热议有目共睹的成就, 畅叙发自内心的切身感受, 共同庆贺地方人大常委会历经风雨一路走来的 40 载光辉历程。

光辉历程

在与部分区人大常会专职委员的访谈交流中, 热情洋溢, 感触颇深。或许他们经历不同, 任职时间不同, 有的是在区多个行政部门任党政负责人多年而转岗进入人大常委会的, 有的是机关工作多年的老人大而推选进常委会的, 但他们在回望地方人大设立常委会 40 年的光辉历程时, 无不感同身受, 感慨万千。这些日子里, 他们通过查资料、听报告等多种形式的学习, 深切感到,



县级以上地方人大设立常委会, 从最初的提出、讨论、酝酿, 到最后的决定、建立, 经历了“三起三落”。1979 年终于尘埃落定, 破茧成蝶。这个过程也被概括为“四次酝酿、三次流产”的艰难历程。

在访谈交流中, 受访的专职委员真真切切地感受到, 对于地方人大常委会建设, 蕴含着几代领导的关注和期盼。邓小平同志高瞻远瞩, 对于地方人大设立常委会的历史性举措给与高度重视, 他语重心长地说: “县级以上地方人大设立常委会, 是一个重大改革。”而习近平总书记对于新时期人大工作更是倾力关注, 倍加重视。他于 7 月 17 日专门作出重要指示: “县级以上地方人大设立常委会, 是发展和完善人民代表大会制度的一个重要举措。40 年来, 地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一, 履职尽责, 开拓进取, 为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献。新形势新任务对人大工作提出新的更高要求。地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求, 围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署, 结合地方实际, 创造

性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。要自觉接受同级党委领导，密切同人民群众的联系，更好发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，用法治保障人民权益、增进民生福祉。要加强自身建设，提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效。”

习总书记的谆谆教导无疑是一股强劲的推动力，受访委员庆幸赶上了改革开放的好年代，赶上了人大工作的大好春天。同时深感责任重大，责无旁贷。他们感到，宝山作为上海第一个城乡一体化的改革试点区，三十多年来，区人大工作以及区人大常委会紧密结合城乡一体滨江新区的新特点、新任务、新要求，求真务实，探索创新，与时俱进，建区以来，宝山人大及其常委会紧紧围绕新区工作大局，集重点推进重大代表议案督办工作、专题审议、专题询问、专题视察、专题调研等多种形式于一体，切实加大对“一府、一委、两院”依法监督的力度；着力在发挥代表主体作用上下功夫，全力推进“建家立站”工程建设，切实加强基层街镇人大的组织架构，形成扎实基础；切实把代表培训工作列入常委会工作的重要议事日程，做到制度化、常态化，不断提升新时期人大代表履职的新水平。作为新一届区人大常委会成员，受访委员衷心祝愿步入而立之年的宝山人大及其常委会，在推进滨江宝山人大工作与时俱进的新的实践中，与广大代表携手共进，不断取得新佳绩，不断攀登新高峰。

风雨同舟

在迎接地方人大设立常委会 40 周年的喜庆日子里，作为顾村镇人大主席的李娟，怎么也抑制不住内心的喜悦，1962 年出生的李娟是地地道道的老宝山，早在就读于宝山卫校时，才干初露的她就出任学生会主席。当她挥别校园回归滨江宝山故里，倾情投身家乡建设时，无论在救死扶伤的医疗单位，或是在统筹管理的区卫生局，还是在情牵半边天的区妇联系统，李娟大显其中帼将才的管理才能，她相继出任医院以及卫生局团委书记、区



总工会副主席、区妇联主席，曾以其不俗的工作业绩应邀步入人民大会堂，光荣参加第十次全国妇女代表大会。而最令李娟难忘的是，她与区人大以及常委会那一段今生难忘的情缘。1998 年，李娟当选为区人大常委会委员，屈指算来，已经整整 21 个年头了，在滨江新区人大常委会建设与发展 30 余载历程中，她与新区人大常委相依相伴，携手同行三分之二的岁月历程，故而对李娟来讲，她既是滨江宝山人大及其常委会与时俱进创新发展的参与者，也是光辉岁月的历史见证者。

在访谈中，当话题切入到滨江宝山人大及其常委会的发展历程时，李娟记忆犹新，喜溢于表，一下打开了话匣子。在她看来，在人大常委会依法履职的 21 年，是见证宝山新区在城乡一体化道路上快速前行的 21 年；也是自己不断学习，充实提升，倾情履职，为地区发展执言献策的 21 年。李娟清晰地记得，履职伊始，她犹如刘姥姥进大观园，一张白纸，一无所知。在历届常委会领导的关怀指导下，在老委员手把手的帮教下，自己在宝山人大以及常委会这个大家庭里，得到精心呵护，健康成长。20 余载的自身实践使她深切地感受到，中国特色的人大架构制度是最切合国家实际的制度，最适合中国国情。实践证明，地方人大设立常委会 40 年来，代表人民行使责权，最适合中国国情。

在访谈中，李娟纵观宝山人大常委会自身发展轨迹，细数创新发展成果：

近年来，随着专门委员会的设立、农业和农村委员会、财经预算工委的增设以及专职委员比例的大幅提升，区人大常委会的力量进一步充实加强。

近年来，区人大常委会大胆创新运用各种形式，通过听取审议、执法检查、专题询问、预算监督等多种形式，打好组合拳，使监督内容越来越宽泛，监督形式不断履新，监督力度不断加大。

近年来，区人大常委会从充分发挥代表主体作用高度出发，把强化代表培训列入重要议事日常，常委会领导高度重视，代表工委认真负责，新老代表踊跃参与，从而使原来侧重新代表培训转向强化新老代表全面培训的重大转变，滨江宝山人代表培训呈现制度化、常态化的新格局。

近年来，区人大常委着力做好代表和群众联系这篇核心大文章，“民有所呼，我有所应。”包括宝山组的市人大代表在内，每个代表都有群众联系点，每次联系深入有议题，悉心倾听民意，细心收集梳理，热心沟通上达，虔心疏解民忧。近年来，随着代表履职水平的不断提升，人大常委会督办力度的不断加大以及政府对建议的高度重视，滨江宝山不仅代表建议办结的满意率越来越高，而且解决率也不断攀升，实现了质的飞跃。

作为区人大常委会兼职委员，李娟坚持“四个到”的原则，处理好本职工作与人大工作的关系是当好委员的前提，即“人要到”；积极发言，不断提高履职水平



是做好委员的关键，即“言要到”；认真学习，积极参加人大常委会组织的培训学习、调研视察等活动是当好委员的重要原则，即“行要到”；坚持听取民意，反映民声，积极撰写议案和书面建议是当好委员的实际体现，即“意要到”。这些年来，李娟正是遵循“四个到”的原则，倾情履职，屡有建树。

2013 年，李娟按照区人大常委会领导和镇党委提出的创新命题，即基层人大工作必须有机地融合在老百姓喜闻乐见的活动项目中，与时俱进，更具活力。于是率先在顾村推出了顺应

时势变幻的基层人大工作创新模式——“心连心代表茶室”。如今，顾村“心连心”代表茶室全覆盖，遍及全镇各社区，不仅成为滨江宝山基层人大工作的一面旗帜，同时也闻名沪上，广受赞誉。市人大常委会主任殷一璀、副主任钟燕群、薛潮等专程前往实地调研，盛赞这是代表联系选民的创新工作。上海电视台专程前往“心连心”茶室拍摄反映基层人大代表工作宣传片；《上海人大》月刊、《上海法治报》等媒体向全市推介顾村的工作经验；赴顾村考察学习的组织团体纷至沓来。

情牵滨江

在庆贺地方人大设立常委会 40 周年的日子里，作为市人大代表、宝山区人大常委会委员、九三学社宝山主委、上海交通大学医学院附属第九人民医院急诊科主任，方玉明心潮起伏，感慨万千。这些年来，这位以“悬壶济世，救死扶伤”为己任的急救学科专家，这位倾情依法履职，执着为民执言的老代表，与宝山人大，与滨江人大常委

会有着不解之缘。方玉明清晰地记得，他两届连任的交接处，曾有着一段短暂的小空白，或许正是这令他难以忘怀的小插曲，致使他对区人大常委会的那份情感更是与日俱增。记得那年在区八届人大换届之后不久，光荣当选为区九三学社主委的方玉明，再度补选为区八届人大常委会委员，正是历经了这段失而复得的政治生涯精彩小插曲，方玉明对人大常委会委员的那份责任，那份担当，那份荣誉倍加看重，倍加珍惜。

在热情融洽的访谈中，方玉明有感而发，地方人大设立常委会地 40 年来，与时俱进，成绩斐然，举世瞩目。地方人大设立常委会，从上海全市看，分为市、区两级，而区属最为基础的一级。回眸滨江宝山人大常委会走过的 30 多年实践进程中，自己历经两届，这些年来在区人大常委会的领导下，风雨同心，携手共进，真真切切地感受到，人大常委会在地方人大工作中的核心作用越来越突出，工作成效也越来越凸显。

作为具有市和区双重代表身份的方玉明，他对地方设立常委会的重要意义领悟更深，体会也更强烈。他认为，从市级层面看，市人大常委会重点围绕立法、监督、重大事项决定、人事任免和代表工作五大方面行使职责，即代表统称为“四菜一汤”。从区一级层面看，少了立法这一块，即为“三菜一汤”。这些年来，区人大常委会作为人大工作的重要核心，凝心聚力，在精心制作“三



菜一汤”方面下实劲，使巧劲，围绕全局，突出重点，方法创新，与时俱进。对此，作为连续两届的区常委会委员，方玉明有着切身感受。言谈之间，他对近年来区人大常委会推出的专题审议、专题听证、专题询问等新举措频频赞誉。同时，他也深感这几年常委会围绕改善营商环境、实施生活垃圾分类，推进城市精细化管理、养老等重点、热点议题跟踪督办，全力推进，措施更加扎实，作风更加细致，成效也更加明显。尤其是紧贴宝山大局，如在推进宝山邮轮经济发展、南大地区整治和建设等重大决策和重要实践中，常委会带领广大代表，建言献策，积极参与事前、事中的决策，事后持续关注。

在访谈中，方玉明高度赞扬区人大常委会“三菜一汤”中的“一汤”别具特色，代表培训制度化、常态化，富有成效；街镇“建家立站”立典型，抓普及，全面覆盖。近年来多方位、立体式的代表联系方式更切实有效地提升了常委会的影响力，增添了人大代表在群众中的公信力。这些年，宝山区人大常委会在推进代表联系工作方面是卓有成效的，无论是代表联系社区、联系选民，或是市代表联系区代表，还是区常委会成员联系代表，成效显著，有口皆碑。市代表、区长范少军与方玉明结对联系，不仅便与学习请教，提升履职水平，同时使他为民执言，下情上达的渠道更为通畅。而作为区人大常委会委员，他同时又与三位区人大代表结对联系，在履职中形成一

股合力。方玉明常常忙里偷闲回他的联系点 - 杨行镇桂家木村，与村民们聊聊家常，倾听汇集社情民意，及时把民众的意见、建议以及问题反映给有关方面，尽其所能，为村民排忧解难。

这些年，方玉明作为在救死扶伤前沿摸打滚爬数十载并具有一线实战经验和积淀的专家代表，一次次为“医养结合”、“分级诊疗”等事关申城百姓痛痒的热点问题鼓与呼。方玉明欣喜地看到，在市人大常委的全力督办下，如今凡床位在 50 张以上的养老机构，自行设立医疗机构，相对小型养老机构，与社区卫生中心结对挂沟。不仅圆满解决了上海医养结合的难题，也有效减轻了 120 资源的压力，真正用于急诊所需。

作为履职多年的老代表和区人大常委会委员，方玉明立足长江口，放眼长三角。在去年的市人代会期间，方玉明参加长三角一体化专题讨论，他慷慨陈词，坦诚建言，他认为长三角一体化，首先从实现交通一体化着手，建议取消省际公路收费站，使长三角城市群的交通畅通无阻。方玉明的建议掷地有声，市领导当场以“相当好”评价作回应，并承诺年底予以兑现完成。在以后不久召开的全国“两会”上，总理在《政府工作报告》明确表示，两年内取消省际公路收费。在方玉明看来，他的建议似乎踏正了国家发展战略的节拍，或许这正是中央政府对他的建议最为走心的解答。

老兵新传

也许是多年来的习性所致，虽说是换届以后不再担任人大代表了，但刘天陆那颗为民执言的心却迟迟不肯闲着。作为滨江宝山颇有影响力的上海北翼（集团）有限公司掌门人，无论工作再忙，他还时不时地牵挂着市、区两级的人大工作，常掂量着为滨江宝山的父老乡亲排忧解难，他依然以人大老代表的规范严格要求自己。

在访谈中，刘天陆无不欣喜地说，1997 年以来，他先后担任过 4 届区人大代表，2 届市人大代表。几度春秋，



几经风雨，数十载人大代表的履职生涯，已成为刘天陆生命航程中极为精彩的重要组成部分。

在回眸地方人大设立常委会言谈间，这位履职多年的老代表极为风趣地说起，他虽然没有担任过人大常委会委员，但 1997 年当选为区人大代表的同时，被推选为区人大常委会内司委委员，从某种意义上说，他也算早已与常委会牵手结缘。这些年来，他打心底里高度赞赏中国特色的人民代表大会制度。在他看来，依法选举产生的人大代表，与国家公务员一样，同属国家权力机关组成成员，代表百姓依法行使国家权力，而人大常委会则是凝聚代表向心力，充分发挥代表作用的核心纽带。

刘天陆是沪上依法履职屡有建树的老代表，为此区人大常委会特意邀请他担纲主讲，在区代表培训班上现身说法，谈谈当代表的体会。与会代表们清楚地记得，刘天陆用一串既简单但却极其鲜明的数据，极为生动地阐明了新时期人大代表肩负的重要职责和重大使命。从市级层面看，上海有市代表 890 人，平均每人代表着 2.6 万人；宝山组有市代表 50 人，而真正属于本区的代表一半都不到，那就意味着宝山本区的市代表肩负的责任更为重大。再从区级层面看，宝山有区代表 300 人不到一点，平均每人代表着 7300 人。光从这一串既简单又寓意深重



的数据，足以言明了新时期人大代表责任该有多重大，不负使命当好代表又是何等的重要啊！

这些年经风沐雨的履职实践，使刘天陆更为清醒地意识到，代表作用之所以得以充分发挥，代表的意见和建议之所以能较快地得到重视以及解决，地方人大常委会积极助推和全力督办是关键所在。在他印象中，市、区代表联手合作，几届市代表接力传递，使水产路轨交站与人行天桥互不衔接的历年难题终于告解，当时《上海人大》月刊、《人民代表报》以及沪上众多媒体竞相报道，一时间刘天陆成为频频亮相于媒体的新闻明星。但刘天陆异常清醒，由他递交的“0317”号代表建议之所以得以落实解决，其实好比现实版“三个馒头”的故事，区代表以及前几届市代表多年来的不懈努力，堪比前期两个馒头的功效，是成功的基础。而第三个馒头则是在前两个馒头的基础上取得成功，同时不可忘却的是在其中发挥核心督办效能的，无疑市人大常委会，这是成功的关键。刘天陆深知，他所提交的“0317”号代表建议中所涉及的议题是十余载历经几届代表之手“烫山芋”。期间，他几经交涉，也着实体味到了其难度之大，但刘

天陆不畏难，勇于接力，同时他善于借势借力巧解难题，在市人大常委会召开的有关会议上，他根据《代表法》中有关“难度大，答复不一致的，需要综合协调”的规定，毅然提出了“0317”号代表建议难以落实的现实议题，引起了与会领导的高度重视。说来也巧，在市人大推行常委会领导联系代表制度的实践中，刘天陆代表的联系人正是市人大常委会主任殷一璀。市人大常委会当即决定加大督办力度，市人大常委会人事代表工委主任吕贵、副主任郑海生先后深入宝山协调推进，并再次强调：“这件事是典型的‘最后一公里’，有关各方要勇于担当，跨前一步，给人民一个满意的答复。”为此刘天陆无不感慨地说，“0317”代表建议之所以得以真正落实解决，市人大常委会的全力督办，发力推进无疑是关键。

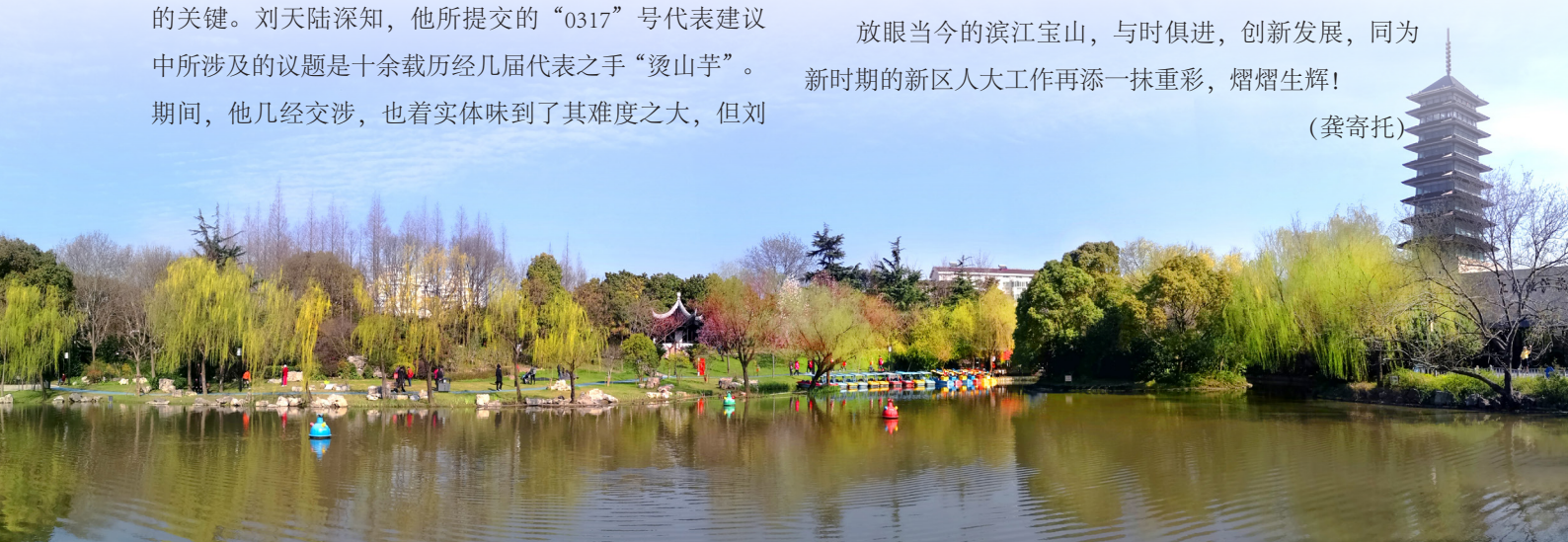
在履职实践中，刘天陆代表也深深感受到常委会领导实事求是的务实作风。上海城市生活垃圾分类工作起步于2010年，列入“十二五”规划，之后又颁发了办法。在随之推进的人大常委会组织的年度调研中，刘天陆他们通过深入农村以及城市社区的调研，对前期筹处工作的结论是成效不明显，措施不到位，驱动力不足。事后，殷一璀主任在与调研组沟通交谈时，给予充分肯定，并夸他们的结论实事求是，恰如其分，与市领导想法不谋而合。也许正是有了刘天陆他们这样坚守实事求是的精神，才有了2019年上海正式立法，全面推进生活垃圾分类，有效实现城市精细化管理的可喜局面。

尾 声

回眸过往的岁月历程，江海杨波，大地飞歌，共贺地方人大常委会成就瞩目，风姿尽展！

放眼当今的滨江宝山，与时俱进，创新发展，同为新时期的新区人大工作再添一抹重彩，熠熠生辉！

（龚寄托）



「代表感言」

叶 敏：宝山区人大常委会始终将创新贯穿在人大工作全过程 有力地推动我区人大工作的发展



1979年12月依据《宪法》和《地方组织法》的规定，在县级以上各级地方人民代表大会设立常务委员会，是健全地方国家政权体制的重要举措，是我国人民代表大会制度的一次重大发展和完善。

1988年年底，我被选举为区人大代表至今，至今已经履职八届。八届的履职经历，使我深深体会到宝山区人大常委会始终将创新贯穿在人大工作

全过程，有力地推动了我区人大事业的发展。

一、以建立规章制度和民生关切问题为重点，突出依法监督

区人大常委会始终在区委的领导下，建立了完善了常委会的工作规章、规则、规程和制度，作为依据对“一府二院”进行依法监督。特别是改革开放以来，区人大常委会依据法律法规和常委会章程、议事规则等，制定社会主义市场经济体制、人民大调解工作、食品安全工作、改善营商环境、生态环境保护、老旧小区综合改造、既有多层住宅加装电梯工作、“五违四必”工作、生活垃圾全过程分类、城市精细化管理、区人民检察院法律监督和公益诉讼、区人民法院民事执行工作、刑事审判工作、未成年保护、科教文卫工作等工作方案，组织人大代表通过明察暗访、实地察看等方式进行深入调研和检查，形成调研报告和执法检查报告，并经过在区人大常委会会议审议，作出决议决定。

在反腐倡廉工作方面，2006年区人大常委会依据《代表法》召开了人民代表大会罢免了时任区长秦裕，得到了全区人民的支持和赞扬，这也是区人大常委会成立以来首次。

我参加这些履职活动的经历，使我学习了很多知识和本领，积累了相关经验，更使我深深体会到区人大常委会依法对“一府两院”工作的监督和支持，有力的保障和促进了我区的社会经济和民生事业发展。

二、以依法依规管好政府的“钱袋子”为重点，突出有效监督

区人大常委会依据《预算法》《上海市预算审查监督条例》等相关法律法规的规定和要求，对我区每年度的国民经济和社会发展规划、财政预决算（及预算调整）开展监督。

历届区人民代表大会在年初都要对政府预算草案、国民经济和社会发展规划草案进行审议，并由大会表决通过。以前，由于代表们大都数不从事财务相关工作，阅读预算草案和计划草案都较为困难，更谈不上审议，这就造成了审议徒有虚名。

区人大常委会得知这一情况后，立即召开专题会议，研究解决办法。会议作出规定：各代表组在审议政府各项文件时，审议预算草案和计划草案的时间不能少于两小时。会议还决定在人代会召开之前对全体人民代表进行半天的专题培训，帮助大家解读预算草案、计划草案、决算报告等。这一做法延续至今。

同时，区人大财经委和常委会预算工委在每年七月至八月和十月至十一月，组织工委委员和部分代表赴政府各相关部门进行专题调研，深入细致了解政府部门预算情况。

作为本届人大常委会预算工委委员，我深深体会到区人大常委会以依法依规管好政府的“钱袋子”为重点，实实在在的突出了有效监督。

三、以完善代表工作制度和机制为重点，突出发挥代表作用

区人大常委会高度重视代表工作，不断完善代表工作制度机制，优化服务，强化保障，支持代表依法履行职责。区人大常委会根据《上海市实施〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉办法》《上海市人民代表大会关于代表议案的规定》《上海市人民代表大会关于代表建议、批评和意见的规定》，做好代表工作。

在代表培训方面，区人大常委会每年组织代表开展集中学习培训，进一步拓宽视野，提高履职能力。同时各专委会也开展专项培训，提升代表专业。

在代表建议督办方面，常委会深化分工负责与重点督办相结合的方式，提高办理督办实效，对代表和群众关注度较高的代表建议，作为重点进行跟踪督办。

在加强联系和协调方面，区人大常委会建立走访联系制度，常委会主要领导和组成人员定期走访联系代表，关心代表工作、生活，并征求代表对人大常委会工作的意见、建议。

在我刚当代表时，除了参加人代会，平时也没什么活动，也不了解选民们所思所想，要履职也无从下手。区人大常委会及时在三个街道建立了代表联络站，后来又建立街道人大工作委员会并设立专门办公室服务人大代表，为人大代表履职创造条件。近些年，区人大常委会为进一步拓展代表履职更方便，建起了代表之家、代表联络站，代表履职有了新的舞台。

我们友谊路街道人大工委通过建家立站，使代表和选民更进贴近了一步，选民们有事也能方便地找到代表了。二年多来，街道人大工委和代表们共帮助选民们解决了急、难、愁、盼的各类问题十多个。由于我们代表团组代表人数少，而有 38 个居委会，街道人大工委又在每一个居委会设立人大代表信箱，方便了选民联系代表。

今年是地方人大建立 40 周年，习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示。党的十九届四中全会在人民代表大会制度具体建设方面提出四个要求。这也是中央对人大代表提供的殷切希望。我作一名区人大代表要认真学习和领会，并付诸于实际行动之中，脚踏实地地践行我在选举前会见选民时所说：“来之于民、服务于民、责任于民、取信于民”的初心。

刁国富：庆贺地方人大设立常委会 40 周年

值此全国地方人大常委会成立 40 周年之际，回顾自己在历任人大常委会的各位领导引领下，从事五届基层代表的经历，感触颇深。我深切体会到：我区历届人大及其常委会，认真贯彻区委各项决策部署，坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一，切实履行宪法赋予的各项职权，不忘初心，牢记使命，忠诚履职，为全区改革发展注入强劲活力，人大工作和建设取得了丰硕成果，主要感触如下：

一、主动贯彻上级党委重大决定，紧密结合区域经济社会发展重点、深化改革和民主法制建设需要及时确定重大议案和监督重点

例如 2018 年区人大常委会为提振企业经营活力、推进政府职能转变，第 12 次常委会会议审议并决定将代表提出的“关于提请区人大常委会加强对优化我区营商环境，激发市场活力工作监督”的 02 号议案列入区人大常委会 2019 年工作计划，要求区政府及相关部门认真研究议案提出的意见建议，做好议案的办理工作。优化营商环境的议案一经提出，引起了区委的重视，区委在人代会期间即召开专项会议，布置系列工作。区人大常委会随后制定调研计划，在全区范围内开展深入调研，推动优化营商环境，许多企业切身感受到政府改革的决心和便利措施以及各项优惠政策，有力的改善了全区营商环境，为推动我区经济发展提供了强大的动力。

二、努力响应时代呼唤，围绕政府着力推进和社会普遍关注的重大事项列入人大监督重点

例如围绕区政府开展的“五违”整治和生态环境保护督察等重点监督事项，区人大常委会不但将其列为重点督办建议，督促政府必须如期开展，顺利完成；还组织各调研小组深入整治现场，跟踪调研，不断推进整治和督察工作顺利实施，同时在督察调研中，常委会始终抓住生态环境整治中的难点、热点、堵点、痛点组织代表与政府部门开展热烈的对话，实现了代表思维和政府部门思维的良性碰撞，产生出智慧的火花，有力的推进了政府工作的良性发展，更提升了人大监督工作质量和水平。



三、坚持问题导向，创新调研方法抓住区域发展的实情，民众关注的热点、难点组织代表开展针对性的调研、监督

如我在 2017 年向人代会提出的关于推动全区经济转型的代表建议，常委会不但将该意见列入监督重点建议还定期跟踪推进，在常委会坚持不懈的努力和区政府各有关部门的奋力实施下，我区许多地块的落后、低档、扰民产业得到了大面积调整和转型，许多地块的生态环境面貌焕然一新，经济也有了高质量、高水平的发展，成功实现了我区产业结构上的从“钢花 - 樱花 - 浪花”的华丽转型，全区大部分民众有了强烈的生态环境改善获得感。此外，我提出关于大量委办局遗留在社区中的商业设施不得扰民而且还严重污染社区环境，建议将该设施转为社区公共实施，解决社区公共设施紧缺的难题，在常委会的大力支持下，政府全力配合实施，如今这些小区扰民污染环境的商业设施转变为华丽的社区公共设施，老旧小区的居住环境不但取得重大改善，居民迫切需要的公共设施也建设完成，民众有了丰硕的获得感。

不久前召开的党的十九届四中全会，对人大工作提出了新的更高的要求，我要继续在区人大常委会的引领下，不断提高对人大工作新目标、新使命的认识，切实提高履职水平，创新人大工作新方法、新途径，不辱使命，争取不辜负领导的期望。民众的信任，为推进人大工作新局面，做出应有的新贡献。

区人大常委会党组传达学习习近平总书记考察上海重要讲话精神



2019年11月11日上午，区人大常委会召开党组（扩大）会议，传达习近平总书记考察上海重要讲话和在第二届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲精神。区人大常委会党组书记、主任李萍主持会议并讲话，党组副书记、副主任秦冰、王丽燕，党组成员、副主任须华威出席会议。区人大常委会副主任蔡永平列席会议。



会上，李萍、秦冰、须华威分别传达了习近平总书记考察上海重要讲话和在第二届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲精神，以及市、区主要领导分别在市、区领导干部会议上的讲话精神。

李萍就区人大常委会党组及机关学习贯彻习近平总书记讲话精神提出要求，她强调，要认真学习领会贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在第二届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲精神，理解和掌握其中的精髓要义，把自己摆进去，把工作摆进去，切实把总书记的讲话精神转化为当前和明年人大工作的思路举措；要进一步增强围绕中心、服务大局的意识，强化责任担当，把习近平总书记对上海寄予的厚望转化为工作的动力；要结合学习贯彻党的十九届四中全会精神，把人民代表大会制度坚持好、发展好、完善好，推动人大工作再上台阶。

区人大常委会党组传达学习习近平总书记在十九届四中全会上的重要讲话和全会精神

2019年11月6日上午，区人大常委会党组召开会议，传达学习习近平总书记在党的十九届四中全会上的重要讲话和全会精神。区人大常委会党组书记、主任李萍主持会议并讲话，党组副书记、副主任秦冰、王丽燕出席会议。区人大常委会副主任蔡永平列席会议。



会上，李萍、秦冰、王丽燕分别传达了习近平总书记在党的十九届四中全会上的重要讲话和全会精神，以及市委区委主要领导分别在市、区党员负责干部大会上的讲话精神，并就区人大机关学习贯彻习近平总书记在十九届四中全会上的重要讲话和全会精神作出部署、提出要求。

李萍强调：第一，要增强学习自觉，在学深悟透

上下功夫。要全面把握、深刻领会四中全会的精神实质，按照中央及市委、区委的要求，把学习领会全会精神作为重大政治任务来抓，切实把思想和行动统一到四中全会的精神上来。第二，要增强行动自觉，在贯彻落实上下功夫。要坚持和完善人民当家作主的制度体系，推进人民代表大会制度在基层生动实践，保

证人民当家作主落到实处。进一步提高政治站位，把学习全会精神与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结合起来，与当前开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育结合起来，与做好全年工作谋划好明年各项工作结合起来，为推进国家治理体系和治理能力现代化作出人大应有的贡献。

聚焦产业转型升级 视察重点区域、重大产业项目

——区人大常委会开展年终集中视察侧记（一）

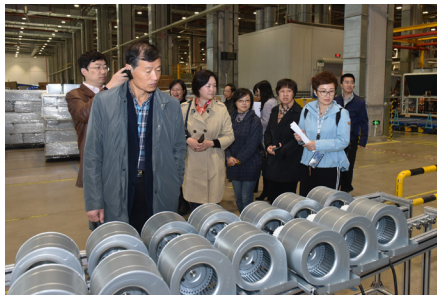
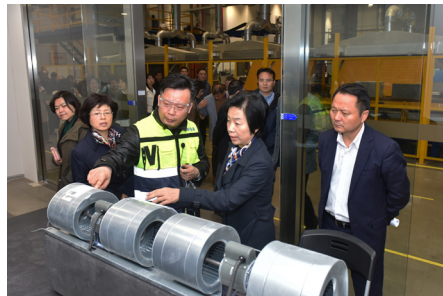


2019年11月19日下午，区人大常委会开展年终集中视察活动。区人大常委会主任李萍、副主任秦冰，常委会部分组成人员和市、区人大代表等70余人视察了重点区域、重大产业项目情况。

代表们实地察看了一冷开利空调、华域电动、华域麦格纳电驱、龙湖宝山天街等情况，现场听取了区

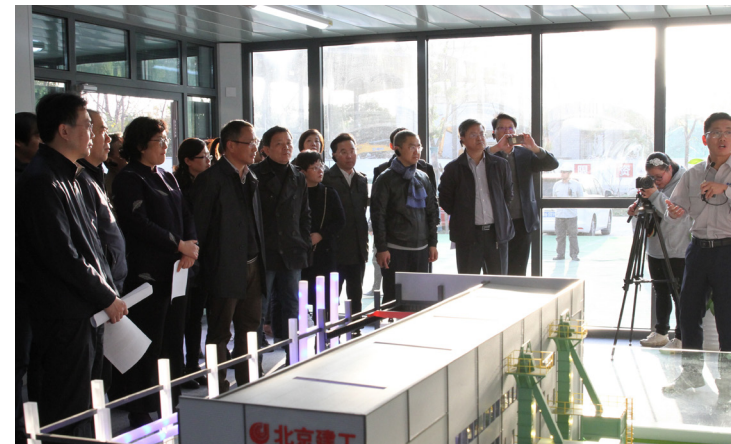
发改委、经委、商务委和企业负责人的有关情况介绍。活动中，代表们对区政府及有关部门和街镇在推进我区产业转型升级所做的大量工作和取得的成效给予肯定，并提出相关意见建议。

据了解，区委、区政府在促进产业结构调整、重大项目落地和重大板块协调推进方面，不断完善产业发展政策，积极推动产业转型调整，今年全区排定重大产业项目66个，总投资760亿元，占地面积约6026亩。其中，重大开工类项目20个，重大启动类项目26个，重大竣工类项目20个；在商业发展方面，紧紧抓住五大优势产业和现代化滨江新区建设新的发展机遇，主动对接打响“上海购物”品牌的战略要求，今年1-10月，全区商品销售额5065.36亿元，比上年同期增长9.0%；社会消费品零售总额591.63亿元，比上年同期增长7.6%，增幅均位居全市前列。



聚焦美好生态环境 视察环境治理及建筑垃圾处置情况

——区人大常委会开展年终集中视察侧记（二）



区人大常委会副主任王丽燕、须华威、蔡永平，常委会部分组成人员和市、区人大代表等70余人视察环境治理及建筑垃圾处置情况。

代表们实地察看了宝钢厂区炼铁C1原料大棚、炼铁高炉中控、运输部智慧无人仓库等环保治理情况，以及宝山区建筑装修垃圾资源化处置中心运行情况，

现场听取了宝钢股份公司、区绿化市容局、生态环境局、城管执法局有关情况介绍。活动中，代表们对区政府及有关部门和街镇在推进环境治理及垃圾分类工作中所做的大量工作和取得的成效给予肯定，表示将就生态环境治理、垃圾分类等工作提出意见建议，共同把宝山建设得群众生活方式更文明、城市管理更精细、生态环境更美好。

据了解，区政府高度重视环境治理及生活垃圾全程分类管理工作，紧紧围绕“两区一体化升级版”现代化滨江新城区建设目标，以改革开放再出发的信心与决心，持续推进城市精细化管理，人居环境进一步优化，绿色可持续发展迈向更高水平，人民群众的获得感和幸福感不断增强。



按：区人大常委会把本区推进生活垃圾全程分类管理情况的专项监督列为今年的重点监督项目，以人大监督之作用全力推动全社会共同做好生活垃圾从源头到末端分类管理工作。11月27日，区八届人大常委会第29次会议听取了《关于本区推进生活垃圾全程分类管理情况的专项监督调研报告》，现摘要如下：

须华威：全面推进 重点督查 全力推动生活垃圾全程分类

一、专项监督调研工作的总体情况

区人大常委会高度重视此次专项监督，成立了李萍主任任组长、须华威副主任任副组长、部分常委会委员和区人大代表为成员的监督调研组。基于《条例》实施尚处于起步阶段，本次监督以循序渐进、稳步推进、积极作为为指导思想，监督内容紧扣社会动员、硬件设施建设、单位分类先行、法定职责履行、配套制度制定和年度刚性指标完成情况等六项重点。李萍主任在监督调研各个阶段多次召开专题会议研究推进相关工作，并多次赴实地调研。

本次专项监督调研有以下特点：

一是全面推进与重点督查相结合，推动短板问题解决。本次监督工作实现了全区12个街镇全覆盖，共开展20余次调研活动，调研对象数量达80多个，涉及居住区、农村、学校、政府机关、企业单位、城市综合体、酒店、沿街商铺、菜场等各类主体和场所，督查方式采取明察、暗访、随机抽查相结合。针对调研中发现的瓶颈短板问题，监督调研组梳理问题，向区政府及相关部门发出调研意见建议，要求研究解决，并召开专项监督调研座谈会予以推进。

二是区镇人大上下联动，形成强大监督合力。区人大常委会将本次专项监督作为今年区镇人大上下联动的重点监督工作。12个街镇人大都把这项监督列为今年的重点监督工作，组织相关调研活动共计30余次，



通过开展专项检查、专题视察、听取各项专项报告等多种方式，实现了全覆盖、全领域、全过程的监督，为此次专项监督工作取得实效发挥了积极作用。区人大常委会还将吴淞街道、友谊路街道和大场镇三个街镇作为重点监督区域，开展专项调研活动达10多次，强化整区域高质量推进。同时，组织开展垃圾分类代表在行动“五个一”活动[向市区镇三级人大代表发出一份倡议书、组织一场培训、开展一次代表联系社区、开展“代表献一策”活动、召开一次代表座谈会]，注重发挥市、区、镇三级人大代表的作用。据不完全统计，约500人次的区、镇人大代表通过各种形式参与了专项监督调研。

三是把握工作节奏，注重监督取得实效。本次专项监督以《条例》正式生效实施为关键节点，将监督调研工作分为两个阶段，从4月启动本次监督工作，

前一阶段关键是推动各类责任主体积极行动起来，形成全社会广泛参与的浓厚氛围，后一阶段重在推动各类责任主体按照法规要求各司其职，主动作为，监督调研由简到繁、由易到难，层层深入、步步推进，突出群众看得见、感受得到的问题解决的调研，注重监督实效。

二、本区推进生活垃圾全程分类管理的主要做法和成效

在《条例》的引领下，全区上下共同努力，特别是广大群众积极参与，宝山的生活垃圾分类工作交出了一份令人满意的答卷，进一步坚定了全社会做好这项工作的信心和决心。

（一）推进措施扎实有力，分类实效超出预期

今年以来，区委、区政府主要领导多次就生活垃圾分类和《条例》实施作出重要指示，成立由区委书记、区长任双组长的区生活垃圾分类减量推进工作领导小组，并多次深入基层一线开展全方位的调研。区分减联办积极发挥指导协调作用，细化分解目标任务，强化考核，特别是充分利用生活垃圾分类实效综合测评结果排名，对各街镇的工作形成有力倒逼，极大地激发了群众的荣誉感和责任感。全区各街镇按照全覆盖的要求推进居民小区、单位、公共场所垃圾分类工作。区绿化市容局、城管执法局等区政府相关职能部门按照《条例》要求，积极履职，通过开展系列执法行动，强化执法和监督，确保垃圾分类工作做实做细。截至目前，全区干垃圾、湿垃圾、可回收物、有害垃圾四大指标均超额完成市下达任务，分类实效远超预期。

（二）宣传动员力度空前，社会氛围日益浓厚

运用电视、报纸、宣讲、播放微电影等诸多手段，紧密结合文明创建工作，开展持续、广泛、深入地宣传动员，让生活垃圾分类成为全社会最为关注的话题，形成了人人知晓、人人支持的社会氛围。区相关部门、基层组织都积极投身于垃圾分类的社会动员，通过举办宣传活动，上门发放宣传材料，让生活垃圾分类知识进机关、进社区、进学校、进医院、进企业、进公园，努力让全社会都参与到垃圾分类之中。在居民区的垃圾分类推进过程中，广大志愿者积极参与宣传动



员、分类指导、监督投放工作，有力促进了居民垃圾分类习惯的养成。通过宣传好的典型，推广好的经验，营造了全民积极参与的浓厚氛围。经过半年多时间力度空前的宣传和多层次的社会动员，垃圾分类已逐渐深入人心并成为越来越多群众的自觉行为。

（三）全程分类体系初步建立，硬件设施建设稳步推进

区政府及相关部门把硬件设施作为推行生活垃圾全程分类的前提和基础，积极落实责任，加快推进分类投放、收集、运输、处置设施的规范化、标准化建设。依法设置生活垃圾分类收集容器，已完成1278余个居民小区分类投放点规范化改造和2726余只道路废物箱标识更新。严格实行生活垃圾分类收集、运输，分类收运体系基本形成，截止10月底，全区共配置及涂装101辆湿垃圾车，257辆干垃圾车，2辆有害垃圾车以及40辆可回收物回收车。积极建设可回收物回收体系，两网融合“点站场”体系建设成效显著，已建成可回收物回收服务点791个、中转站13个、大型集散场1个。

（四）垃圾分类成为撬动社会治理的有力支点，是发挥党建引领作用的新典范

监督调研中，代表们深切感受到广大基层党组织、村、居委会为取得这一工作成果所付出的艰苦努力，也看到了他们用社会治理推进垃圾分类的种种探索。凡是垃圾分类成效明显的居民小区，党建引领作用必定显著，党组织、居委、物业、业委会“四位一体”的社区动员模式一定运作顺畅。无论是在分类工作准



备阶段挨家挨户上门宣传，在楼层撤桶、设置临时投放点等投放方案的设计上与居民充分沟通，还是在日常管理中开展各类评比、表彰先进、督促落后等，居民区党组织凝聚群众、协调各方的作用充分显现。越来越多的居民已经发自内心地将垃圾分类作为自己的事情来做。生活垃圾分类从社会治理的难点，成为弥合社会关系、邻里关系的载体，其催生的“共情感”正在不断转化为社区的“共治力”。

三、本区生活垃圾全程分类管理存在的主要问题

在充分肯定本区生活垃圾全程分类管理工作成效的同时，应当清醒地认识到这一工作尚处于起步阶段，还存在一些短板瓶颈问题。

（一）工作推进仍存在不平衡现象

在区级层面，区各相关职能部门之间尚未形成有效整体工作合力，有些工作进展相对有限。在街镇层面，各街镇工作推进力度和成效也存在差距，居民区与农村地区推进成效不平衡，对企业单位、公共场所、沿街商铺的指导监督尚显不够，抓整体推进、抓难点突破、抓工作提升的力度还不够强大有力。在小区层面，差距比较明显，有的小区分类投放设施还未到位，个别小区投放设施和日常管理比较简单，有的小区还有依靠保洁员二次分拣的现象。在单位层面，党政机关和学校对生活垃圾分类较为重视，宣传发动、组织实施有序有力，配套措施扎实，分类实效好，但企业单

位的生活垃圾分类工作水平比较悬殊，有的单位工作起步慢，单位先行的效果总体不尽人意。

（二）末端处置能力仍不足

一是干湿垃圾处理设施建设相对滞后。与生活垃圾投放轰轰烈烈地开展相比，居民希望增加湿垃圾清运频次的需求与实际清运能力之间存在较大差距，干湿垃圾末端处置设施建设相对滞后。单位采购的湿垃圾处置设施技术标准不一，运行成本各异，产品没有权威性的安全检测和认证。

二是有害垃圾未完全实现末端处置。尽管我区已初步建立有害垃圾收运处置系统，对七类有害垃圾进行了有效收集，但由于有害垃圾处置完全依托市绿化市容局统一处置，且处置周期相对较长，个别区域仍存在一定囤积现象。大件垃圾处置难，因其体积大、运输难、处置成本高，利润低，居民将其运送至指定场地的积极性不高，随意丢弃在垃圾桶边或堆放公共区域，极易导致安全隐患。三是垃圾投放硬件设施规范化建设滞后。住宅小区尤其新建商品房小区存在缺少垃圾投放设施的困境，少数小区无法按要求布点垃圾厢房等设施，流动投放点没有及时跟上，有的投放点由于缺乏监管，未达到分类效果，一些分类容器配置不合理，湿垃圾桶偏少。农村地区垃圾分类管理设施还未完全到位，垃圾投放点仍存在管理不到位、清运不及时的现象。农贸市场湿垃圾就地处理尚无实质性进展。

（三）一些瓶颈难题仍未有效突破

一是相关配套政策仍未出台。低价值可回收物补贴政策尚未出台，各街镇承担的达标示范创建、湿垃圾就地处置等经费补贴标准没有明确。干湿垃圾清运定额偏低，造成环卫企业政策性亏损。物业企业特别是老旧小区物业由于分类驳运设备配置、保洁员分类指导和分拣作业量大大增加，提升了运营成本，如何平衡需要尽快明确。现行绿色账户政策对居民的激励

效果不明显。二是政策执行的人性化服务不足。湿垃圾“破袋”以及清运不及时导致的异味扰民。部分高层住宅小区撤桶过快，配套措施未能立足小区实际分类施策。垃圾清运后投放点保洁不及时、不到位，造成垃圾厢房周边垃圾落地、环境脏乱差。定时定点后居民反映垃圾投放不方便的呼声仍比较多。物业配置的垃圾短驳车辆无法出小区上市政道路。三是资源回收企业参与两网融合的模式尚未形成。纸、金属等高价值可回收物大多还是处于“游击队”的回收模式，玻璃、织物、塑料等低价值可回收物的回收率依然偏低。回收体系与后续的循环利用还没实现有效对接，资源回收及利用企业普遍面临用地难、税收负担重、物流成本高等问题，长远发展较为困难。

（四）垃圾分类习惯仍需进一步养成，分类实效尚需提升

一是群众生活习惯仍需培养。尽管目前在实践中出现了一批常态长效化生活垃圾分类的典型案例，但相当数量的居民小区仍比较依赖志愿者监督，对于如何实现居民从被动监督到自觉分类的转变还缺乏准备，对于如何动员上班族、租赁户、外来人员等群体参与生活垃圾分类尚缺乏有效方法。二是投放管理仍需完善。一些小区的定时定点未能充分考虑居民的生活作息时间，导致乱扔垃圾现象反弹，形成了破窗效



应，误时投放点因为无人值守，分类效果不佳。三是部分物业企业仍未有效履行分类投放管理责任人的法定义务。有的物业企业因生活垃圾分类增加的成本难以平衡，参与积极性不高，一些物业企业还游离在生活垃圾分类工作之外，个别物业企业甚至趁撤桶并点之机裁减保洁人员降低运营成本。

四、进一步做好生活垃圾全程分类管理的意见建议

垃圾分类是一场攻坚战，更是一场持久战。区政府及有关部门、各街镇要抓住当前的有利形势，持续用力、抓紧抓实、久久为功，真正把这件利国利民的大事做好做成。

（一）注重发挥联席会议的综合协调作用

生活垃圾减量化、资源化、无害化是一项需要各方共同努力的系统工程，所以《条例》专门规定建立综合协调机制，统筹协调生活垃圾管理工作。针对当前工作中种种不平衡、不到位、有反复的问题，区生活垃圾分类减量推进工作联席会议应进一步发挥好“指挥部”作用，强化顶层职责，进一步发挥统筹协调作用，做实做强联席会议办公室，促进各成员单位切实担责，形成推进工作的强大合力。一方面要继续用好刚性指标统计和定时排名通报，推动压力层层有效传递，促使各街镇进一步提高争先、看齐意识，切实抓好各项工作；另一方面要及时研究和回应基层工作中遇到的问题，帮助解决实际困难。要督促餐饮、农贸市场等行业主管部门担负起法规规定的职责，加大行业监管力度，将生活垃圾分类工作列入行业考核，切实落实管行业的同时管好生活垃圾分类的要求。同时要推动做实区联席会议制度，促使有关职能部门发挥其应有的作用。

（二）注重加快末端处置设施设备建设进度

完备的硬件设施是推行垃圾全程

分类的前提和基础，区政府及相关部门要深入研究生活垃圾分类工作中的新情况、新问题，及时发现和补上硬件设施的短板。一是加快宝山再生能源利用中心建设，确保每天 800 吨产能的湿垃圾处理设施及 3000 吨产能的干垃圾处理设施如期开工建设投产。二是进一步推进部分小区和村宅的垃圾厢房改建、两网融合的硬件设施建设和分类收运车辆配置，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。三是健全完善两网融合体系，不断优化回收网点布局，推进环卫收运系统与再生资源回收利用系统衔接，提升资源回收利用效率。建立有毒有害垃圾单独处理系统和大件垃圾单独收运体系，进一步规范低价值再生资源、大件垃圾和有毒有害垃圾处置。

（三）注重完善居民小区的分类投放模式

要以“咬住青山不放松、不达目的不罢休”的精神，继续做好生活垃圾分类工作，因地制宜、因势利导，加强精细化管理。一是要在坚定不移推行定点投放的基础上合理设置和调整投放时间，充分考虑上班族等群体的实际困难以及居民在周末中午的投放需求。抓紧研究推出误时投放点的设置和管理办法，解决好误时投放和定时定点投放之间的矛盾，防止产生破窗效应。二是要继续发挥党建引领作用，不断完善居民区“四驾马车”的协作模式，以社区自治撬动生活垃圾分类，用生活垃圾分类推动社区自治，实现两者的双向促进，逐步实现由志愿者监督过渡到居民自我监督，引导居民从“要我分”变为“我要分”。此外，要在方便大家分上下功夫，抓紧研究湿垃圾破袋问题；要研究不分类不收运制度的操作性问题，使这项制度能够切实发挥其倒逼作用。三是建立健全有效的激励机制，落实物业企业的新增成本的出处或相关奖惩措施，尤其在相关细则出台前要解决物业企业运营成本分摊或激励的过渡方案，通过“以奖代补”经费补贴等形式，建立与成本增加相适应的激励机制。理顺物业企业收运与环卫企业清运之间的衔接环节，建立作业层面的联动协调机制。将垃圾分类写入物业服务合同和房屋

租赁合同，约定垃圾分类投放的服务内容及收费标准，建立与成本相适应的物业费调价机制。

（四）注重提高宣传动员的针对性和有效性

垃圾分类是一场改变生活方式的革命，不可能一蹴而就，要筑牢垃圾分类意识，使其内化于心外化于行。要在前阶段侧重“为什么分？怎么分？”的基础上，进一步加大垃圾分类成效的宣传，增强群众参与垃圾分类的成就感和责任感。要创新宣传方式，针对不同群体采取各具特色的方法，特别是运用年轻人喜闻乐见的形式，切实提升对白领、外来人员、租赁户等的宣传效果。要牢牢把握舆论的主导权，积极引导，弘扬先进，鞭挞落后。要充分发挥法治的引领作用，在《条例》关于分类的规定已经为社会所了解的情况下，依法处罚一些违法情形比较恶劣的单位和个人，用严格执法彰显法规的权威，表明我区推进生活垃圾分类的决心和力度。要把单位作为执法监督的重点，督促各类单位严格落实分类要求，使窗口单位、公共机构切实发挥示范引领作用。

（五）注重加快破解瓶颈难点问题

一是把源头减量政策落到实处。发挥党政机关等公共机构示范引领作用，推进绿色办公等。加快菜场使用节能环保的源头减量和湿垃圾处置设施。尽快制定“净菜”标准，鼓励净菜上市。大力推广低用量、环保、可循环利用的快递包装材料的使用，推进餐饮、宾馆等行业一次性用品源头减量工作。二是政策执行更加人性化。部分小区无法按照要求布点垃圾厢房等设施，可设置流动厢房。高层住宅撤桶要有相应配套措施。鼓励居住区多用“破袋神器”，多建“洗手池”，多为居民提供其他便利措施。提高湿垃圾清运频次，督促物业企业做好垃圾厢房（投放点）清运后的清洗和巡回保洁，尽可能把方便留给居民。三是要鼓励科技创新，推进信息化建设。要加大投入，鼓励新技术、新设备的研发和运用，让更多先进的技术运用到生活垃圾管理的全过程，更好地解决垃圾分类后带来的新问题，用信息化监管方法来改变目前高强度人力投入的现象，助推长效机制的建立。

区人大代表对生活垃圾全程分类管理工作推进情况的意见建议

傅文荣：今年以来，特别是 7 月 1 日《上海市生活垃圾管理条例》实施以来，我区生活垃圾分类工作取得了

明显的成效，可以说是远超预期，全程分类体系已初步建立。生活垃圾分类已逐渐深入人心，并成为越来越多居民的自觉行为。然而，经过 5 个月时间的试行，也暴露了一些亟待解决的问题。

目前，居民小区都设置了垃圾分类定时定点投放点，时间大多是早晨 7—9 点，晚上 6—8 点，在试行过程中，有些小区误时投放的居民很多，造成投放点无主垃圾“炸药包”堆积。建议：在坚定不移推行定点投放的基础上，合理设置和调整投放时间，根据不同小区不同特点，一小区一方案，科学设置投放时间，有的小区居民还有周末中午投放的需求。要抓紧研究推出误时投放点的设置和管理办法，解决好误时投放和定时定点投放之间的矛盾，防止产生破窗效应。



李娟：垃圾分类工作已全覆盖推行，湿垃圾量大大增加，不少居民区湿垃圾桶经常出现满溢现象，

湿垃圾的处置工作要及时跟上。建议：一是结合小区垃圾分类湿垃圾分出量实际情况，适当增加湿垃圾桶。二是加快配备湿垃圾收运设施设备，如湿垃圾收运车辆等，增加居民区湿垃圾收运频次，以保障湿垃圾收运处置正常运转。三是加强就近就地分散处理指导，特别是对集贸市场、企事业单位等一些湿垃圾产生大户，要结合实际探索切实有效的就近就地分散处理办法措施。



黄忠华：自《条例》实施以来，居民区的垃圾分类管理工作取得了显著成效，居民的自觉意识得



到进一步提升。调研中了解到，物业企业在居民区生活垃圾分类投放管理工作中发挥了重要作用，小区垃圾分类工作做得好不好，与物业企业是否积极作为有重要关系。建议：一是积极研究针对物业企业的激励或补贴政策，引导物业企业履行管理职责，为物业企业做好保障工作。二是加强对物业企业的政策和业务指导，支持物业企业与业委会、业主协商，将生活垃圾分类投放管理纳入服务成本测算范围，适当增加物业费，让业主也分担增加的部分成本。

刁国富：可回收物回收利用网和生活垃圾分类收运网，这两张网要融合建设是条例和垃圾分类工作的要求。

前一阶段，区绿化市容等有关部门引进小黄狗、爱回收等回收企业在小区内布设了一些回收服务点，但还不能满足居民的需要。可回收资源回收利用的中转站、集散场等还不多，与生活垃圾分类收运网协调还不够。建议：一是加快可回收物回收利用网建设。加快回收点站场规划建设，发挥商务委、供销社废品



资源回收系统优势，与生活垃圾的分类收运网协调、融合建设发展。二是结合实际完善小黄狗、爱回收等回收企业回收点建设，在方便居民、方便回收上多做文章。



朱才福：《上海市生活垃圾管理条例》出台实施后，垃圾分类社会氛围更加浓厚，增强了全社会的法规意识，垃圾分类之所以取得今天的成效，条例的实施起到了很重要的作用。

依法执法是做好垃圾分类工作的重要保障，区城管执法局等部门已跟进执法。建议：一是加大执法力度。区政府及有关部门要进一步加大执法力度，组织开展专项执法、联合执法、综合执法等工作，营造宣传、贯彻、执行条例的社会氛围，强化法规的严肃性和权威性，严格执法处罚，曝光反面典型，增进社会效应。二是增强宣传引导、教育、执法的针对性。对企业、沿街商铺、集贸市场等场所开展针对性的宣传教育和执法。探索对居民区执法的方式方法，特别是对屡教不改的居民要严格执法。

按：7月至8月，区人大常委会教科文卫工委对我区社区卫生服务建设情况开展了集中调研。9月25日，区八届人大常委会第28次会议听取了《关于宝山区社区卫生服务建设情况的调研报告》，现将调研报告摘要如下：

蔡永平：回应群众呼声 深入调查研究 推进社区卫生服务建设

一、主要工作和取得的成效

近年来，区政府结合“两区一体化升级版”现代化滨江新城区发展实际，积极完善社区卫生服务中心平台建设，构建社区卫生服务新模式，努力为群众提供更高水平、更加满意的社区卫生与健康服务，推动构建梯度有序、分工合理、运行高效的全区医疗卫生服务体系。

1. 不断加强社区卫生服务资源配置，服务网络逐渐完善。强化社区卫生服务硬件设施建设。“十三五”以来，卫生财政投入以平均每年9.25%的幅度递增，2018年已达到14.43亿元。目前本区共有社区卫生服务中心17家、分中心3家、社区卫生服务站124个，已形成功能完善的15分钟医疗卫生服务圈。相关政策不断完善。出台了《宝山区进一步推进社区卫生服务综合改革与发展的实施意见》《宝山区社区卫生服务综合改革试点方案》《关于完善本区家庭医生制度的实施意见》等文件，促进社区卫生服务改革与发展，基本形成“健康进家庭、小病在社区、大病到医院、康复回社区”的医疗卫生服务新格局，社区卫生服务中心服务平台进一步完善，总体满足居民的基本医疗服务需求。

2. 不断提升社区卫生服务能力，群众满意度显著



提高。推动优质医疗资源下沉社区。依托市三级医院，整合区内二级医院和各社区卫生服务中心，成立了华山、市一、市九、曙光、仁济五大综合医疗联合体，以及新华医院儿科医联体、肿瘤医院肿瘤医联体、第二康复医院康复联合体，丰富社区服务内涵，逐步满足辖区居民对优质医疗资源的需求。加强社区卫生服务人才队伍建设。通过提高薪酬待遇、实施紧缺人才住房补贴政策、转岗培训、定向委培等措施，不断充实全科医生队伍。增强社区卫生中心科研能力，建设区级医学特色专科3个。拓展中医药服务内涵。促进社区中医药服务呈现多元化、多样化发展，提升中医药服务可及性、便利性、有效性。成功创建了全国中

医药特色社区卫生服务示范区，3家上海市中医药特色示范社区卫生服务中心。

3. 不断优化社区卫生服务方式，服务领域进一步扩大。积极探索家庭医生责任制，为居民提供连续、安全、有效、适宜的综合医疗卫生服务和健康管理。全区常住居民“1+1+1”签约62.04万人，重点人群签约32.75万人，签约率全市排名均较靠前。构建“1+1+1+N”团队服务模式，签约居民对家庭医生的认可度和满意率不断提高。有序推进医养结合工作，实现了社区内各类有需求的老年群体医疗卫生服务全覆盖。推进社区卫生信息化建设与应用，初步建成以“区健康档案管理平台”为核心枢纽、以“基本医疗、区域医疗业务协同、区域公共卫生、区域分级诊疗”为核心应用的区人口健康信息网。

二、主要问题和不足

近年来，宝山社区卫生服务建设虽然取得了一定的成效，但与社区卫生服务改革目标相比，与满足人民群众日益增长的优质健康卫生需求相比，还存在一些差距。本次调研中发现了一些共性的问题和不足：

1. 关于资源配置。一是区域资源配置不够均衡。部分地区社区卫生服务中心服务人数超标严重，按照本市每10万人口应设置1所社区卫生服务中心的标准，全区有9家社区卫生服务中心服务人口超过10万，部分地区服务人口已超过17万，亟需新建相应的社区卫生服务中心或分中心。二是服务用房规划建设不合理。新建商品房小区配套的社区卫生用房存在“散、小、乱”现象，即用房分布较散、面积较少、楼层不合理等，甚至存在面积小于100平方米，而且设在二楼、三楼等情况。农村城市化过程中，乡村社区卫生服务站整合难度较大。三是部分社区卫生服务中心用房困难。存在个别社区卫生服务中心长期在外租赁场地过渡，个别社区卫生服务中心使用上世纪70年代建设的房屋且使用面积较小，无专用医疗服务活动场所等情况。



2. 关于人才队伍。一是全科医生数量缺口较大。2018年，本区全科医生数量507人，每万人口全科医师数为2.61人，与全市3.32人的平均水平存在较大差距，且难以招录，容易流失。二是社区卫生服务中心人员编制不足。本次调研中发现，现行的编制难以适应当前社区卫生服务功能拓展、服务量剧增的发展形势。特别是南部城区和城市化较快地区社区卫生服务中心缺编现象较为严重。三是社区卫生专技人员职称晋升空间有待进一步拓展。全区各社区卫生服务中心共有卫技人员2132人，其中高级职称49人，仅占总数的2.3%。社区医生接受继续教育的机会少，中高级职称受限额影响较大，一定程度上影响工作积极性。四是医务人员绩效激励机制尚需完善。各社区卫生服务中心普遍反映，目前医疗业务量增长较快，公共卫生业务量更是成倍增长，医护人员的工作量大幅增加，而收入增长有限，现有绩效考核机制的激励效果有限。五是新乡医培养使用尚需加大力度。乡村社区卫生服务站医生队伍老化、人数不足、青黄不接的现象较为突出。

3. 关于服务能力。一是社区卫生中心平台服务内涵有待进一步拓展。社区卫生服务中心平台功能整合

工作尚需进一步推进，距离将社区卫生服务中心建设成为政府履行基本公共卫生职责的公共平台、市场资源引入的整合平台、居民获得基本卫生服务项目的服务平台和医养结合的支持平台等目标还有一定差距。各社区卫生服务中心之间服务能力存在较大差异，北部农村地区受地理位置等因素影响，人才引进缺乏吸引力，社区卫生中心综合服务能力偏弱。二是家庭医生签约服务实效有待提升。家庭医生数量、团队服务效率和质量有待提高，家庭医生签约覆盖范围、签约服务内涵、签约服务支撑尚有较大提升空间，签约居民的感受度不强。三是社区卫生工作宣传力度有待提高。市民对社区卫生服务内容的知晓率不高，居民电子健康档案等应用率不高，就诊观念有待进一步转变。

三、意见和建议

针对我区在社区卫生服务工作面临的问题，教科文卫工委提出以下意见和建议：

1. 要进一步优化资源网络布局。一是加快区社区卫生事业“十三五”规划实施，推进服务人口数过大的地区社区卫生服务中心或分中心的新建工作。完善社区卫生服务硬件设施建设规划，特别是在制定“十四五”规划时要充分合理地统筹社区卫生中心布局。二是加大社区卫生事业财政投入，保障社区卫生服务建设资金，积极推进用房困难的社区卫生服务中心迁建、改扩建。三是强化卫生服务设施建设标准，落实卫生服务设施与居民住宅同步规划、同步建设要求，统筹使用区域内社区卫生配套用房，推进城市化过程中的乡村卫生服务设施整合工作。

2. 要进一步加强人才队伍建设。要在过去多年加强社区卫生服务中心队伍建设的基础上，下大力气破解难题，为社区卫生吸引和留住人才创造更好的条件。一是按照《关于改革完善全科医生培养与使用激励机制的意见》（国办发〔2018〕3号）要求，进一步完善本区相关政策措施，通过培养、引进、转岗等多种途径，弥补本区全科医生缺口。二是进一步完善社区卫生服务中心编制的使用机制，实现人员配备与任务需求相匹配。在政策允许的范围内，加大政府购买服务的范围和力度，在人员经费上予以保证。三是探索建立更加合理的绩效评定考核机制，提升绩效激励效果，同时加大对社区卫生服务中心医技人员职称晋升的政策倾斜力度。四是加强乡村医生队伍建设。按照城乡融合发展工作要求，通过定向培养、岗位培训等方式优化乡村医生队伍，提升乡村卫生服务能力。

3. 要进一步提升服务能力。一是在保障卫生服务基本职能的基础上，拓展社区卫生服务中心功能，深化服务内涵，同时鼓励有条件的社区积极引导市场各类资源参与社区卫生服务，提升服务能级。加大对北部农村地区政策倾斜，补齐服务短板。二是进一步提升家庭医生签约服务实效，优化签约流程，扩大签约覆盖面，规范服务内容，强化医联体等平台服务支撑，使服务更贴近群众需求，提升签约居民感受度。三是加大日常宣传力度，积极动员区相关部门、村（居）委会搭建宣传平台，利用各种信息媒介，采取多种形式广泛宣传社区卫生服务政策，提高居民对社区卫生服务内容的知晓率。



关于社区卫生服务建设情况审议发言

陆军：近些年本区的社区卫生服务工作成就显著，在硬件设施建设方面，大部分社区卫生服务中心得到了改善，但是也有部



分社区卫生服务中心用房困难。据调研了解，盛桥社区卫生服务中心建于1978年，建筑面积2394平方米。房屋老旧且不符合标准化建设要求，其迁建因镇政府财政资金困难，短期内难以完成。大场镇第三社区卫生服务中心，一直租借房屋过渡，两次新址规划均未落地。建议政府加强研究、加快建设，将用房困难的社区卫生服务中心建成为标准化社区卫生服务中心，更好的为辖区居民提供便捷、优质、高效的基本医疗和公共卫生服务。

方玉明：第一，目前全区各社区卫生服务中心共有卫技人员2132人，其中高级职称49人，仅占总数的2.3%，全科医生职称晋升空间有待进一步拓展，建议加大对全科医生职称晋升的政策倾斜力度。第二，目前社区



卫生服务中心编制难以适应当前社区卫生服务功能拓展、服务量剧增的发展形势。本区大居等人口导入区域，人口大量增加，导入地的社区卫生服务中心的编制十分紧张，非编人员的使用情况较为普遍。本区的社区卫生编制还呈现出“南紧北松”的特点，相对而言，北部农村地区的社区卫生服务中心编制较为充裕。建议，一是向市有关部门呼吁，尽快出台社区卫生服务中心新的编制标准，实现人员配备与任务需求相匹配。或者考虑宝山人口大量导入的实际，在编制方面给予适当的政策，做到编制与人口同步增减。二是本区根据服务人口和服务量的变化，统筹全区社区卫生服务中心的编制使用。

刘雁：建议，一是源头把关，政府相关部门把好新建商品房的社区卫生配套用房规划审批；二是资源统筹，统筹使用区域内社区卫生配套用房，比如相邻的新小区配套的社区卫生用房不符合社区卫生服务站用房标准，是否可以把两个小区的卫生用房统筹起来，建一个符合使用标准的配套用房。三是优化整合，根据发展实际妥善推进卫生服务设施整合工作。



按：区人大常委会将乡村振兴战略实施列为年度重点监督项目，4月17日区八届人大常委会举行24次会议听取区政府关于实施乡村振兴战略情况的重大事项报告，并开展了系列监督调研。11月27日，区八届人大常委会第29次会议听取了《关于宝山区实施乡村振兴战略工作情况的调研报告》，现摘要如下：

深入调研 联动监督 推动乡村振兴战略实施

■区人大农业农村委



通过“工作项目+责任清单”实施机制，分部门推进、分区域落实。将乡村振兴工作纳入街镇和相关委办局绩效考核。加大资金投入，加强财政保障和统筹管理，为乡村振兴战略实施提供有力支撑。

2. 郊野单元（村庄）规划编制和落实工作稳步有序推进。明确村庄布局规划和郊野单元（村庄）规划编制工作同步开展，以城乡总体规划、新市镇总体规划为基础，积极推进镇域总体规划编制，全面完成村庄布局规划，推进完成罗泾、罗店、月浦、杨行、顾村五镇郊野单元（村庄）规划，

实现我区乡村规划全覆盖。根据市关于农民相对集中居住和农民建房的相关政策，结合宝山实际，稳妥推进市确定的700户农民相对集中居住指标任务，结合乡村振兴示范村建设，落实相对集中居住项目8个，涉及安置722户，签约率为98%，居全市前列。

3. 发挥示范村引领作用。积极推进“1+4”乡村振兴示范村和美丽乡村示范村创建，打造高标准美丽标杆。通过先试点后推广的方式，初步探索振兴路径，形成基本经验。打破村落壁垒，统筹使用各村公共设施，实现资源集约利用，注重利用原有场地、设施，保留传承乡土风情特色。

一、基本情况

总体上看，区政府认真贯彻中央、市委和区委关于实施乡村振兴战略各项部署和要求，着力推进本区实施乡村振兴工作，不断强化相关政策聚焦，研究突破瓶颈问题，采取针对性措施，各项工作有序推进、进展良好，乡村振兴示范村建设效应已初步显现。

（一）发挥顶层设计引领作用

1. 加强制度支持与保障。加大制度供给力度，制定《宝山区乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，明确90项任务，配套出台22个涵盖多领域的配套政策，构建较为完备的乡村振兴政策体系。健全体制机制，成立实施乡村振兴战略工作领导小组，增强统筹协调。

（二）产业发展有序推进

1. 持续推进绿色农业。降低农田化肥、农药施用量，农业面源污染得到有效遏制。完善“1+9”产业扶持政策，加大绿色规模农业扶持力度，不断提升现代农业设施和装备水平，着力打造农业全产业链、产业集群，积极推进地产农产品绿色食品认证，年底绿色认证率将达15%，打响一批具有宝山特色的地产农产品品牌。

2. 培育壮大农村集体经济。加快推进集体产权制度改革，年底前5个镇将完成产权制度改革，实现我区农村产权制度改革全面完成。理顺村经关系，创新发展路径，加强区镇统筹，提升管理能级，罗店、罗泾、月浦三镇分别成立镇级投资管理平台，通过回购物业、购买带项目工业土地等方式，增加集体经济收入。结合我区农村不同区域特点，发挥各自优势，对接社会资本和要素，鼓励“资本下乡”，推动农业与休闲旅游、文化创意、文化教育、健康养老等产业深度融合发展。

（三）农村人居环境、公共服务持续改善

1. 构建人居环境整治体系。围绕我区实际，制定《宝山区农村人居环境整治实施方案（2018-2020年）》、《宝山区农村人居环境整治村庄清洁行动方案》等文件。强化工作联动，开展分级整治，推进村庄清理行动。对纳入2019年上海市农村人居环境整治范围的60个村开展分类分级整治，突出“五星示范”、“三星达标”的具体要求，达标和示范创建全面推开，整体推动农村人居环境的提标升级。

2. 切实补齐农村基础设施短板，人居环境整治成效显现。农村水环境持续向好，年内劣Ⅴ类河道比例控制在10%以内。完成生活污水处理设施提标改造和纳入市政管理网工作，基本实现农村生活污水收集处理全覆盖。落实“厕所革命”，完成225座农村公厕改造。“四好农村路”加快建设。农村生活垃圾分类处理全面实施，建立了全覆盖的农村地区生活垃圾集

中收集处置系统，实现农村垃圾收运处置全覆盖。

3. 公共服务均衡化水平不断提升。农村养老服务环境得到改善，新增1家养老机构、改造2家农村薄弱养老机构、增加313张床位。“区域医联体”下沉农村。在纯农地区新建更新6条健身步道、22个健身苑点，新建球场5片。51个农村教育项目抓紧建设。“点单式”文化配送、“众文空间”、乡村图书馆延伸拓展，取得良好效果。

（四）乡村治理能力持续提高

1. 丰富乡村治理新实践。依托社区通平台，线上线下同步开展民主协商，规范形成村民公约。开通“村务公开”板块，实现103个村委全覆盖，落实村务、财务全面线上公开。加快推进开放式办公，密切干群关系，更好地服务村民。

2. 聚力推进法治乡村建设。打造覆盖全区的“三横三纵”公共法律服务体系，推动“互联网+公共法律服务”打通服务群众“最后一公里”，不断提升基层公共法律服务品质，强化和发挥法治在乡村振兴中的先导和保障作用。加强村级调委会建设，不断完善人民调解组织网络，从源头上预防和减少矛盾纠纷。

二、问题与不足

调研中发现，我区乡村振兴工作还存在着一些问题和不足，面临着许多困难和挑战，需要在下一步深入推进中认真研究、加以解决。

（一）乡村规划推进落实还未全部到位

一是郊野单元（村庄）规划虽已完成审批，但录入市规划资源局“大机系统”等手续尚未全部完成。二是村民对村庄策划、设计和郊野单元（村庄）规划等参与度和知晓度不高。三是《上海市农村村民住房建设管理办法》已出台，但我区相关实施细则出台滞后。

（二）产业发展缺乏后劲



1. 农业产业相对薄弱。全区农业体量小、分布散，农业生产经营规模效益难以实现，农业增产增收空间受到制约。农村吸引人才能力有限，懂农业、会管理的人才缺乏，新型职业农民后继乏人。

2. 村级集体经济增长乏力。一是村级集体经济收入主要依靠土地、房产等租赁，收入来源较为单一。随着建设用地减量化、环保整治、“五违四必”等工作的推进，大量低效落后产能被淘汰，村级经济收入呈现下降趋势，且短期内难有新的增长点。二是随着乡村振兴工作深入推进，村级公共服务、管理方面的刚性支出持续增加，一定程度上制约了村级经济的转型发展。

（三）农村人居环境和公共服务还需进一步改进

1. 部分地区人居环境存在短板。一是农村生活垃圾分类管理工作相对滞后，宣传发动远不如城区，尽管有些村安排专人进行分拣，但村民第一次投放时分类准确率仍然较低，一些村宅的垃圾厢房等硬件设施还未完全到位。二是农村道路（尤其是村主路、村支路、宅间道路）普遍等级低、道路窄，停车场地缺乏，影响了农村经济社会发展和村民的便捷出行。三是“断头河”尚未全部打通，部分河道水环境脏乱、农村建

房侵占、填埋宅沟等现象时有发生。

四是城乡结合部外来居住人员多、管理难度大，人居环境改善任务仍然艰巨。五是农村基础设施投入、后续管养资金到位难度大，涉农资金统筹和使用效率需进一步提高。

2. 乡村公共服务能级不高。

一是农村公共医疗水平不高，乡医队伍面临老化、人员不足、青黄不接，医疗服务能力薄弱等问题。二是随着农村独居老年人增多，现有老人助餐、活动等日间照料服务设施和

服务能力仍显不足。三是北部农村地区人才引进、激励政策优势不明显，教师流失较为严重，优秀教师引进更加困难。四是文化配送服务总量与村民需求仍有距离，文化服务专业型人才紧缺。在挖掘、培育和弘扬乡村文化方面的工作还需进一步深入。

（四）基层治理尚需加强

一是制度建设相对薄弱。法治宣传和社会治理还不到位，村民对自治章程等村规民约知晓度、认可度低。二是农民参与自治共治的积极性不高。近年来，政府加大投入，各类基础设施不断完善，但村民缺乏参与和互动，不同程度出现“政府急、农民闲”和“干部干、群众看”的情况。

三、意见建议

为进一步推动我区乡村振兴，结合调研中人大代表提出的意见建议和基层干部群众反映情况，调研组提出如下意见建议：

（一）充分认识实施乡村振兴战略的重大意义

实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央着眼于实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出的重大决策部署，事关全面建

成小康社会,事关全面建设社会主义现代化强国进程,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,意义重大、影响深远。我们必须统一认识、提高站位、持续用力,将乡村振兴战略实施目标任务纳入“十四五”规划体系,坚持一张蓝图绘到底。

(二) 进一步发挥规划引领支持作用

1. 扎实推进规划落地落实。一是对已完成的郊野单元(村庄)

规划尽快备案并录入市规划资源局“大机系统”,成为合法合规具有法定刚性约束和科学指引的正式规划文本。二是要按照规划编制的产业、居住、休闲、公共服务等各

类空间布局,规范有序推进。要听取采纳百姓合理意见建议,并做好乡村规划编制成果的公示和宣传解释。三是要高水平地加快推进乡村振兴示范村和美丽乡村示范村建设,形成可复制可推广的经验,注重因地制宜、实事求是,以点带面推动我区乡村振兴。

2. 妥善推进农民集中居住和规范建房。一是尊重农民意愿,加快制定出台农民可接受、基层可操作的有关农民集中居住和建房的具体实施细则,对新增农民建房过程中出现的新问题也要加强研究解决。二是要按照本市农民建房风貌规划设计和建设导则等要求,尽快出台本区相关农民建房风貌规划和建设导则,

形成既协调统一,又各具特色,留住乡愁、乡情风貌。三是继续加快推进城中村改造。

(三) 以产业发展促农民增收

1. 做精做强宝山现代农业。一是针对本区与城市互动便捷频繁但耕地面积少等特点,重点在发展精品、特色、优质绿色产品上做文章,在旅游、休闲观光、产城融合发展上下功夫。二是以绿色生态为导向,全面提升农业设施装备水平,构建绿色地产农产品经营体系。强化绿色品牌建设,加强对绿色认证业务工作的指导服务。

三是鼓励引导龙头企业、农民专业合作社实行标准化生产。完善产销对接,增加农民收入。

2. 壮大发展农村集体经济。一是重视农村集体经济发展,切实落

实相关扶持政策,加大统筹力度,要将减量化的建设用地指标优先支持农村集体经济组织的可持续发展。落实新修订的《土地法》,探索农村集体经营性建设用地入市和农村宅基地“三权分置”相关工作。要继续深化农村集体产权制度改革,深入贯彻落实《上海市农村集体资产监督管理条例》等文件精神,切实加强对本区农村集体资金、资产和资源的监督管理,促进农村集体经济持续发展。引导推广“村经委托镇管”模式,培育集体经济新增长点。加强非农就业培训,创造条件为农村提供更多就业岗位,让农民共享改革红利,增加农民收入。二是抓好农旅融合发展的品牌



建设,充分挖掘利用本地特色,不断丰富旅游内容和底蕴。强化品牌示范,打造全域多元、业态丰富、产品多样的农旅融合发展新格局。

(四) 持续推进人居环境整治和公共服务水平提升

1. 全面补齐农村基础设施短板,完善农村基础设施建设和管理机制。一是继续大力加强农村水环境治理,打通“断头河”,确保到2020年实现消除劣V类水体目标。推进“四好农村路”建设,加快拓宽升级老旧农村道路。加快实施农村生活垃圾分类处理工作,加强宣传引导,不断提高农村生活垃圾特别是湿垃圾的处置能力。二是要重点加强外来人口管控,规范农房出租,扎实推进农村社会治理各项工作。要完善分工配合的工作机制,区镇村联动、部门协作,建立长效管理机制,推行农村人居环境包干片长制。三是继续整合、稳定完善各项涉农补贴政策,落实农村基础设施管理养护经费。

2. 进一步提升农村地区公共服务水平。一是着力解决乡村教育存在的优质教育资源紧缺、教育质量亟待提高等“不平衡不充分的发展”问题,逐步缩小城乡差距,对在农村工作的教师,给予更多的政策倾斜,提供更好的发展环境。二是加强乡村医生队伍建设。按照城乡融合发展工作要求,通过定向培养、岗位培

训等方式优化乡村医生队伍,提升乡村医疗卫生服务能力。三是根据群众的需求,因地制宜地加大文化配送和文化设施扶持力度,丰富农村百姓文化生活,深挖乡村文化底蕴和地方农村文化资源,打造乡村特色文化品牌。

(五) 进一步提升农村基层治理能力

实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容,要落实中办、国办《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,推进乡村治理体系和治理能力现代化,夯实乡村振兴基层基础。一是进一步完善乡村社会治理工作协调机制,切实加强政府各部门及社会力量参与乡村社会治理的组织领导和协调工作,形成治理合力。要选好配强乡村基层组织骨干力量,健全村委会的各项工作机制,切实理顺政府与村委会之间的关系,着力强化村委的自治能力。二是激励村民参与自治共治的积极性,重点发挥好村级组织的主体作用和村民的主人翁作用,通过线上线下提供村民参与平台,广泛听取村民议事意见,发挥老党员、乡贤等在基层自治中的榜样作用,形成村民参与的良好氛围。三是要充分发挥村规民约的“草根宪法”作用。结合各村特点与存在问题,制定切实管用的村规民约,以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气,构建共建共治共享的农村社会治理格局。



区人大代表对乡村振兴战略实施的意见建议



郭有浩：听了区政府相关工作报告和区人大的调研报告，我感到区政府将实施乡村振兴战略作为年度重点工作，扎实推进，进展良好，多方面取得一定成效。就下一步政府工作，提两点建议：一、注重以法治为保障提升乡村治理水平。要重点抓好与农村居民生活密切相关的法律、法规宣传教育工作，强化法治观念，引导村民形成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的行为习惯。二、注重增强乡村经济实力。区农业农村委、区规划资源局、区房管局等部门要加强协作，做好今年8月全国人大常委会新修改的《土地管理法》《城市房地产管理法》的贯彻实施工作，提升我区集体建设用地的价值，增强乡村集体经济组织的实力。

（背景情况：2019年8月26日，十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过了修改《土地管理法》《城市房地产管理法》的决定，新规定自2020年1月1日起施行。本次《土地管理法》的修改，最为突出和被广大农民广泛关注的问题是集体经营性建设用地进入市场、土地征收制度的改革、农村宅基地制度的完善。在符合规划、列入土地年度计划的情况下，集体经营性建设用地可以进入市场，改变了过去农村的土地必须征为国有才能进入市场的问题，能够充分保障农村集体土地收益，为农民直接增加财产性收入）



郑静德：听了两个报告，结合前期调研，以及平时接触、了解的宝山在推进乡村振兴工作中的情况，我感到政府做了大量工作，工作措施针对性强，推进有序，完成各项市级考核指标情况良好，位列全市前列，乡村振兴示范村建设效应初步显现。为了更好地推进乡村振兴示范村建设，更好地让农村居民有获得感，提高城乡一体化水平，有两点建议：

一、一以贯之贯彻好、保护好、落实好永久基本农田、粮食生产功能区、蔬菜生产保护区，确保完成市核定的计划面积，保证保护红线不突破。同时，继续采取措施，不断提高土壤质量，完善基础设施。二、要继续完善农村的养老事业，满足农村养老的不同需求。现在的农村“空心村”、老龄化现象越来越

明显，农村的养老需求也十分迫切，但是农村老人大多向往在熟悉的生活环境下养老，不太愿意离家、离村外出养老（当然也有一定的经济承受能力的原因），为此，要针对性地满足他们的这种需求，在乡村振兴规划设计、实施过程中，要同步考虑养老需求，合理配置老年人日间照料中心、长者之家等照顾场所，让居住在农村的老人生活得更有人情味、更有尊严。

曹阳春：报告详细、实事求是。乡村振兴从十九大报告提出后，这些年的实践深得人心，宝山老百姓特别农村村民也十分拥护。我的亲身感受也是这样，通过美丽乡村建设、水环境整治，天蓝了、水绿了、环境美了，但是我们在调研走访农村村民的时候他们反映，环境整治导致收入下降了，“钱袋子”并没有鼓起来，对此提两点建议：一、发展壮大农村集体经济方面，希望区级层面有新举措。区政府各部门围绕乡村振兴出了很多好的政策，想了很多的办法。我们调研走访农村村民或者村级经济组织时也发现，村级集体经济发展空间受到制约，主要原因是现在除了种地有些收入之外，主要的收入来源还是土地出让、厂房出租，有些村出租的厂房因为是违章建筑，所以发展进入瓶颈阶段，村级经济收入受到制约。罗店镇探索把土地、资金进行统筹（刚才张丽英主任报告中谈到这一点）比较好地解决了一部分村级经济发展困难。希望从区政府层面出台类似这样的好的做法，形成可复制、可推广的经验，供各镇借鉴。二、建议区里统筹考虑一些优质资源，如资金、用地、物业、优质产业项目等，介绍安排到农村集体经济发展中，变输血为造血，让村民真正获益。

曹阳春：报告

详细、实事求是。乡村振兴从十九大报告提出后，这些年的实践深得人心，宝山老



百姓特别农村村民也十分拥护。我的亲身感受也是这样，通过美丽乡村建设、水环境整治，天蓝了、水绿了、环境美了，但是我们在调研走访农村村民的时候他们反映，环境整治导致收入下降了，“钱袋子”并没有鼓起来，对此提两点建议：一、发展壮大农村集体经济方面，希望区级层面有新举措。区政府各部门围绕乡村振兴出了很多好的政策，想了很多的办法。我们调研走访农村村民或者村级经济组织时也发现，村级集体经济发展空间受到制约，主要原因是现在除了种地有些收入之外，主要的收入来源还是土地出让、厂房出租，有些村出租的厂房因为是违章建筑，所以发展进入瓶颈阶段，村级经济收入受到制约。罗店镇探索把土地、资金进行统筹（刚才张丽英主任报告中谈到这一点）比较好地解决了一部分村级经济发展困难。希望从区政府层面出台类似这样的好的做法，形成可复制、可推广的经验，供各镇借鉴。二、建议区里统筹考虑一些优质资源，如资金、用地、物业、优质产业项目等，介绍安排到农村集体经济发展中，变输血为造血，让村民真正获益。



黄爱民：近几年通过参加人大的调研、代表视察、走访群众等活动，见证了美丽乡村建设的过程，看到以塘湾村

为代表的新农村建设的蓬勃发展，深感鼓舞。就乡村振兴战略谈两点建议：一、希望能够按照已经形成的乡村振兴战略规划，一届接着一届、一棒接着一棒，持之以恒干下去。现在宝山农村已经形成的非常好的发展态势，在上海很有名气，老百姓也很愿意到这些焕然一新的新农村看一看、走一走，希望能坚持下去。二、村庄规划要坚持“农村姓农”的原则，注重保留各地特色的农村原有的村容村貌，要让市民或者已经离开家乡的人们能够重新回到这里，找到儿时的记忆，能够听到鸟鸣、闻到花香，能够找到美丽乡愁。



王律峰：作为乡村振兴议案的领衔人，本人对政府议案办理、乡村振兴工作推进情况表示高度认可和满意。三点

想法：一是加强长效管理，做好农村基础设施维护、公共服务运营等工作；二是乡村振兴项目继续落实落地，不断完善、增加对乡村振兴的扶持政策；三是乡村治理方面，要充分挖掘乡村本土文化，让乡村文化呈现勃勃生机，用宝山文化留住宝山的乡愁。

按：2019年9月25日，区八届人大常委会第28次会议听取了《关于上海市宝山区八届人大四次会议代表建议办理情况的调研报告》，现摘要如下：

高度重视 狠抓落实 督促提高代表建议办理实效

■代表工委

一、代表建议办理的总体情况

区八届人大四次会议以来，代表共提出建议94件，交区政府办理（含闭会3件），内容涉及社会管理、民生保障、文化建设、生态改善、经济转型、城乡建设等方面。截至8月30日，94件代表建议已全部办结，办理结果为“已采纳”和“已解决”的有49件，占总数的52.1%；“正在研究”和“正在解决”的有35件，占总数的37.2%；“留作参考”和“暂难解决”的有10件，占总数的10.6%；代表对办理结果表示“满意”或“基本满意”的有91件，占总数的96.8%；表示“理解”的有3件，占总数的3.2%。代表满意和基本满意率较去年同期有所提升。

二、办理工作的主要特点

（一）抓责任落实，明确办理工作目标

区领导高度重视人大代表建议办理工作，狠抓责

任落实，明确工作目标。2月26日，在区人大常委会、区政府、区政协联合召开的办理工作会议上，范少军区长就办理工作提出了具体要求。3月5日，区政府常务会议专题研究部署了代表建议办理工作，并确定了4件综合性强、涉及面广、办理难度大的代表建议，由区政府领导牵头协调办理。其中范少军区长领衔办理了“关于进一步优化宝山营商环境，建立企业服务平台的建议”。在范区长的示范引领下，领衔办理代表建议的区政府领导结合各自分管工作，结合大调研和政府中心工作，分别召集有关部门进行研究，有力地促进了建议办理工作。

同时，各承办单位按照区政府办理工作目标管理要求，积极落实责任清晰、分工明确的建议办理责任制，一些单位的主要领导或分管领导积极参与，认真制定办理方案，主动上门与代表见面沟通，深入实地走访



调研，协调推进工作落实。区政府办公室也及时启动了“宝山两会办理微信群”，通过群组信息进一步明确责任和工作要求、通报最新进展、交流办理经验和工作动态，较好的发挥了网络平台的作用。

（二）抓精细管理，增强办理工作实效

大部分承办单位认真做好建议办前、办中、办后与代表“面对面”的沟通工作，同时，注重在规范化、精细化管理上下工夫，不断强化办理的针对性、及时性和有效性。如区公安分局针对“办前、办中、办后”各个办理阶段，进一步完善了接办、交办、推进、落实、答复、归档等一整套工作程序，更有助于总结办理经验，深化办理成效。区经委探索创新工作方法，对每件主办建议制定“一案一策”，采取领导督办、专题调研、会议座谈等方式，将建议办理与大调研、重点工作、重大项目推进等相结合，力求取得良好的成效。区文旅局专门制定了建议办理工作流程，确保各部门按照流程规范操作，并严格把关审核答复程序和答复格式，确保办理工作高质高效完成。区政府办公室定期对建议办理情况开展跟踪督查，每月一次在常务会上向区领导报告进展情况，对重点疑难件，组织承办单位实地调研，并邀请代表深度参与办理过程，确保办理工作落实到位。

（三）抓制度创新，延伸办理工作内涵

为进一步提高办理工作质量和效率，区政府创新“1+X”办理机制（即“1”个区领导领衔办理件，“X”个关联性重点办理件），对代表建议按照内容属性进行梳理、筛选和归类，以一个重点建议为主、多个相关性建议为辅的方式，采取召开专题会议的形式，对涉及的共性问题进行系统性分析和研讨，全面综合施策，切实提高办理实效。各承办单位严格按照“快交办、重交流、有交待”的办理工作要求，积极部署、跨前协调、高效推进。通过以点带面、分类实施，把办理

和部门日常工作有机结合起来，做到相互促进、相互提升，及时总结典型案例，形成了一些比较好的经验做法。如区建管委在“1248”要求的基础上，进一步打足工作提前量，明确各阶段工作的时间节点，即在一周内完成梳理分办和与代表联系工作，三周内完成会办件的办理，争取在七周内完成所有主办件的办理。如区民政局针对代表提出的关于智慧养老、居家养老、老年人精神文化、养老院建设等方面的建议，结合年度重点工作予以认真研究，并对收集的意见建议进行梳理汇总，将问题的解决落实到具体工作中，融入我区“五心养老”特色品牌建设中，促进了我区养老服务水平的再提升。

三、区人大常委会督办情况

区八届人大四次会议以来，根据主任会议要求，代表工委及时对94件代表建议进行分类，由各专工委对口分头督办，其中，财经委督办9件，内司委督办22件，农业农村委督办2件，城建环保工委督办50件，教科文卫工委督办9件，预算工委督办2件。今年区人大常委会督办工作呈现出以下特点：

一是分层次督办机制持续深化。区人大常委会持续深入推进多层次督办机制，主任会议围绕区委中心工作，常委会监督重点以及代表关注度高的内容，研究明确重点督办12件代表建议，其中李萍主任牵头督办的老旧小区加装电梯的建议，通过组织代表实地调查，有力地推动了建议办理取得扎实成效；各专门委员会和工作委员会结合执法检查和监督项目，重点对相关工作领域特别是承办量较大的单位开展面上督办；代表工委积极协调督办，及时解决办理过程中的困难与问题，推进办理工作。

二是回访机制持续推进。在办理工作结束后，代表工委继续向所有提出建议的代表发出“意见征询表”，征询代表对办理结果的意见；召开部分代表的

座谈会，面对面听取代表对办理工作的意见和建议；对答复为“正在解决”“计划解决”和“留作参考”的建议，进行走访调研，了解实际情况。通过这些回访机制，客观真实地了解了代表对办理工作的实际想法和对办理结果的满意程度。

三是“回头看”跟踪督办机制进一步落实。区人大常委会结合中心工作，对今年代表建议的办理落实情况进行“回头看”，重点对答复为“正在解决”“计划解决”的代表建议进行跟踪督办，督促各单位加强跟踪办理，检查办理答复的落实情况。常委会领导及各专工委还结合走访、联系代表，认真听取代表对建议办理情况的意见反馈，充分了解办理实效。

四、存在问题和下一步工作建议

调研中，代表们认为办理工作整体令人满意，但还存在一些问题和不足。如有的承办单位对办理工作还不够重视，缺乏协同办理的合力，在分办和办理过程中仍然存在推诿扯皮的现象；有的承办单位人员办理工作业务不够熟悉，与代表事前、事中、事后的沟通不到位，办理程序不够规范；有的承办单位在办理过程中仍存在重答复、轻落实的现象。为此，建议做好以下几项工作：

一是提高站位，增强建议办理的责任感和使命感。人大代表是国家权力机关的组成人员。代表对各方面工作提出建议、批评和意见，是依法执行代表职务、参与管理国家事务的重要内容，也是体察民情、反映

民意、集中民智的重要途径。认真办理代表建议，是各国家机关和有关组织的法定职责，也是自觉接受人大监督、积极改进工作的重要体现。各承办单位要进一步增强责任感和使命感，尊重代表主体地位，积极回应代表和群众关切，要把办理代表建议作为推动政府工作、解决民生问题的重要抓手。

二是精准施策，切实提高建议办理实效。随着社会发展进步和民生需求的日益多样化，代表建议的综合性和办理难度也有所提升。代表们建议，针对综合性较强、涉及多部门的建议，要加强办理工作研究，提高分办的科学性和精准度，进一步提高办理工作水平，增强办理工作的主动性和针对性。要坚持问题导向和需求导向，多深入基层开展调研，使办理方案具有更强的科学性和操作性；要举一反三，以小见大，通过办理一件建议，解决一批问题，使代表建议释放最大效应，更好地发挥代表建议在推动经济社会发展等方面的作用。

三是完善机制，持续加大跟踪办理力度。近年来，绝大部分代表建议得到了很好的办理，但也有少量代表建议由于办理难度较大，需要跨年或数年才能办好。建议各承办单位要认真开展“回头看”，并将其常态化、长效化，对跨年度代表建议进行跟踪办理，在推动解决问题、抓好建议落实上下功夫，使代表建议办理工作产生实际效果。

按：2019年9月25日，区八届人大常委会第28次会议听取副区长所作《关于宝山区老镇旧区改造推进情况的报告》，现摘要如下：

王益群：探索新模式、新方法 改善市民居住条件 提高居住环境质量

一、基本情况

（一）已完成改造情况

2007年起我区利用区财政资金开始实施旧住房成套改造，截至目前，已完成改造房屋120幢、约23.11万平方米（包括改、扩建20.54万平方米，拆除重建2.57万平方米），加上市、区重大项目动迁和2007年前改造的近10万平方米，我区共完成旧住房成套改造约30多万平方米。此外，根据市房管局要求，针对已成套房屋，我区积极开展屋面及相关设施改造（即平改坡改造），2012年开始至2018年，我区已完成8714户约44.05万平方米改造。

（二）尚未完成改造情况

由于受规划控制、居民签约等因素影响，全区仍有约17万平方米、4614户的成套房屋和约4.22万平方米、1399户的里弄房屋尚未完成改造。此外，吴淞西块和吴淞东块的旧里改造也一直在推进过程中尚

未完成。

二、工作推进情况

（一）里弄房屋修缮改造（“留”工作）

我区里弄房屋（无卫生设施、拎马桶）的建筑面积约4.22万平方米，涉及居民1399户。除吴淞八棉二纺老公房（335户）和罗店镇亭前街（175户）相对集中外，其余均呈零星散布。

1. 涉及保留保护的项目八棉二纺旧里改造。该区域已被列为市级历史风貌保护区，市规划资源局明确房屋不得拆除。按照区委、区政府“先行加固修缮、同步研究改造”的要求，目前加固修缮工作已完工。增设卫生设施项目已完成方案设计和居民意愿征询，已下达实施计划，全面启动改造，现已启动了22户试点，相关工作均按计划有序推进。

2. 其余里弄房屋。基本在罗店镇，其余零星的项目分布在吴淞、杨行、大场等街镇。这些房屋由于受



原房型、间距等规划限制，无法通过改扩建方式进行改造，只能直接在房间内加装卫生设施实施改造。目前，罗店镇已全面启动改造，截止目前已完成改造408户，在建60户。其余零星里弄房屋修缮也已完成方案设计，下达了实施计划，开展居民意愿征询，办理前期手续。

（二）旧住房综合改造（“改”工作）

我区纳入保障性安居工程的旧住房综合改造主要包括两方面内容：屋面及相关设施改造（针对卫生设施齐全的成套房屋）和成套改造（针对合用卫生设施的不成套房屋）。

1. 屋面及相关设施改造（平改坡改造）。根据市房管局要求，“十三五”期间我区每年需完成2000户约10万平方米。2016-2018年，我区已完成7898户约39.83万平方米改造，2019年实施3106户约14.57万平方米屋面及相关设施改造，同时实施雨污混接改造，工程现已接近尾声，预计11月底前可全面竣工。

2. 成套改造。针对厨卫合用的老旧房屋，主要以改建、扩建等形式改造。今年“改扩建”成套改造工作目标为开、竣工7幢房屋，目前已竣工3幢95户、新开工7幢290户，主要在吴淞街道的桃园新村和张庙街道的泗塘一村北块，已完成年度目标。其中桃园新村（共5幢）已竣工3幢，剩余2幢今年已全部开工（目前1幢结构封顶、1幢在建）。泗塘一村北块2号地块一期（共11幢）已竣工6幢房屋，剩余5幢房屋今年已全部开工（目前3幢基本完工、2幢在建）；1号地块一期已完成全部前期建设手续，具备开工条件，正在进行居民签约；4号地块和2号地块二期同步推出改造，可研已批复，规划公示已完成，正在办理前期手续；3号地块和1号地块二期正在对改造方案进行修改完善。

（三）二级旧里改造与拆除重建成套改造情况（“拆”工作）

我区列入本市旧里改造工作的是吴淞西块和吴淞东块，此类区域为成片旧里，包含里弄房屋、不成套房屋和城镇私房等不同性质的房屋，卫生设施缺失，需进行综合性改造。此外还包括拆除重建的成套改造工作。

1. 拆除重建工作。我区实施拆除重建的成套改造项目有4个，分别为：顾村七牧场、长江路848弄32-34、38-40号、长江路410弄8-13号以及向阳新村西块。目前，除向阳新村西块外，其余3个项目已全部竣工完成。向阳新村西块原为4幢3层房屋、69户居民，原地拆除后新建3幢房屋，居民临时过渡后全部原地回搬安置。目前工程已完工，居民于今年4月完成选房，正在办理竣工验收手续。前期区专题会议明确，对向阳新村西块的土地先收储再合并，待土地合并事宜解决后，加快办理工程竣工验收等手续。目前区规划资源局和区房管局正加紧推进。

2. 吴淞西块旧里改造。改造范围为90号（八棉新村）和91号（八棉一村）地块。截至目前90号基地已全部完成拆迁；91号已累计签约381证、尚余2证未签约。1号楼经商定拟拆除重建；2号楼土建二结构施工工程量已完成90%；3号楼结构已至8层；4号楼出地面3层。贷款已获批贷款金额14个亿，目前已发放贷款12.2亿，剩余1.8亿贷款未发放，资金到位后过渡费已正常发放，动迁工作也有了明显进展。91号地块已有约30户居民采取了货币化安置，户均赔偿约400万元。

3. 吴淞东块旧里改造。改造工作由宝宸集团于1992年启动，涉及七个地块，共计2679证居民、69家单位。至2012年底完成6个地块2484证居民和全部69家单位的动迁。目前，最后一个地块十四街坊剩余167证尚未动迁，道路专项规划已基本确定，待滨江带整体开发规划稳定再统筹建设。

三、重点工作推进情况

今年，区委、区政府将旧住房成套改造工作列入我区“不忘初心、牢记使命”主题教育的问题清单，区委汪书记明确提出：要坚持把“改”字贯穿始终，加快旧住房成套改造工作，全力抓早、抓实、抓好整改落实。范区长提出“三年全面启动、四年全面开工、五年基本完成”的目标。目前我区尚未完成改造的约17万平方米、4614户的不成套房屋，仅张庙地区就有约14.5万平方米、4066户（占全区存量的85%以上），是我区旧住房成套改造的重点地区。目前通过完善体制机制、加强协调、破解难题、明确目标节点等，正全力推动张庙街道成套改造顺利完成，主要采取以下措施：

明确了工作总体目标和领导小组。按照“三年全面启动、四年全面开工、五年基本完成”目标，按节点完成张庙街道的成套改造工作。由区委书记和区长担任双组长，由我担任副组长，领导小组成员为区各相关职能部门主要领导。各相关街镇设立分指挥部并落实专人负责推进。

明确了工作措施。一是在建设审批时，对规划指标适当突破；在竣工验收时，适时开辟绿色通道，简化流程，加快验收。二是通过落实安置地块（紫锦宾馆和长江西路原钢管厂地块）、积极回购周边二手房源、研究引入货币化安置方式等多渠道筹措抽户房源。三是通过加大宣传力度、引入第三方签约机构、以及采取司法途径等措施，推进居民签约工作。

明确了整体推进计划。一是抽户房源工作。2021年底前完成回购约200套二手房源，用于解决泗塘一村北块3号地块和1号地块二期的抽户问题；紫锦宾馆和长江西路原钢管厂地块力争2023年底前全面完成。二是建设工作。泗塘一村南块和北块所有地块在2024年底前基本完成改造；其余未启动地块力争2022年前全部启动，2024年底前基本完成。

明确了资金保障。经初步测算，张庙街道存量旧住房成套改造共需安排资金约19.6亿元。截止2019年已安排1.7亿元，还需安排资金约17.9亿元（包括改造资金和抽户安置资金）。其中改造资金包括建设费、第三方签约费和收购二手房源费等约11.8亿元，计划于2020—2025年分6年予以安排。抽户安置资金主要是紫锦宾馆地块新建房源和回购长江西路原钢管厂房源的费用约6.1亿元，根据安置基地预期进展情况，计划于2020—2023年分4年安排拨付。

四、存在问题

根据目前工作的推进情况，主要难点集中在成套改造中。

（一）改造抽户房源问题。由于客观条件限制，同时要满足房屋规划、间距、容积率等要求，在成套改造过程中会产生较多居民需通过抽户予以安置，抽户安置房源是否能尽快落实，是后续成套改造工作能否顺利推进的关键，若安置房源无法落实，即使启动改造，抽户居民仍需长期在外过渡，会制约改造的推进。目前还有3方面问题亟待解决：一是安置地块需要加快落实（紫锦宾馆和长江西路原钢管厂地块）。二是周边二手房源还需积极回购。三是货币化安置方式还需深入研究。

（二）向阳新村西块改造土地合并问题。向阳新村西块由于原地块（国有土地）范围较小，需要将相邻地块（集体土地）合并后方可实施。目前虽然工程已完工，但集体土地和国有土地合并问题始终未能解决，导致工程竣工后无法办理验收手续，居民也无法办理产证，容易引发更多矛盾。目前已与规划等部门多次协商研究，寻找具有实际操作性的办法，但推进难度较大，还需要与市相关部门进一步沟通协调，解决土地合并问题。

（三）八棉二纺旧里整体改造问题。该处已纳入

历史风貌保护区域,目前加固修缮工作已基本完工,增设卫生设施工作即将启动,力争明年上半年完成。修缮完成后,该处小区面貌和环境将大为改观、居住功能明显提升、房屋安全也得到有效保障,同时也完成了市级下达的消灭“拎马桶”的目标任务。后续是否继续改造及如何改造,还需要结合吴淞滨江带综合开发,按照历史风貌保护要求,统筹研究区域整体改造事宜。

五、下一步工作计划

总体工作目标:在“十三五”内完成里弄房屋修缮改造(留),全面启动并加速推进成套改造(改),基本完成吴淞西块旧里改造、启动吴淞东块旧里改造(拆),有序实施八棉二纺历史风貌保护;力争在“十四五”内全面完成改造任务。

(一)里弄房屋修缮改造(“留”工作)。今年全面启动,确保年内完成600户,2020年春节前基本完成1399户改造。同时,对八棉二纺的成套改造,也将结合风貌保护的要求,待区委、区政府审定,尽快稳定改造方案。

(二)旧住房综合改造(“改”工作)。一是屋面及相关设施改造,认真落实市下达的每年2000户(10

万平方米)的改造任务。二是针对老旧住房成套改造,进一步加大泗塘一村北块的推进力度,积极引入第三方签约机构,加大宣传力度,以司法诉讼为托底保障,加快推进居民签约。推动各相关部门加快项目前期建设手续审批、完善竣工验收工作。三是对于尚未启动改造的基地,确保每个基地都有初步改造方案,并根据实际情况,对条件成熟的适时启动改造。争取3年内改造基地全面启动,每年完成约1000户改造,力争5年内基本完成。

(三)拆除重建成套改造及二级旧里改造(“拆”工作)。一是向阳新村成套改造,重点推进土地合并问题,加快办理竣工验收手续。二是吴淞西块加大动迁力度,力争2020年全面完成90号地块回搬安置房建设;加快办理91号地块商品房建设手续,力争2020年全面开工建设。三是吴淞东块改造,按照同步推进的原则,一方面由区规划资源局牵头进行滨江规划的编制工作,另一方面由吴淞街道和宝宸集团按原规划参数,上报改造方案,各相关部门形成合力加快推进地块的拆迁、建设,力争2020年完成改造方案并启动改造,争取“十四五”内完成改造。



按:2019年9月25日,区八届人大常委会第28次会议听取副区长所作《宝山区教育优质均衡发展工作情况报告》,现摘要如下:

陈筱洁: 优质均衡发展 办好人民满意的教育

一、宝山教育优质均衡发展工作概况

宝山是一个教育大区。目前,全区有各级各类教育单位334所(今年新增7所学校),其中,中学71所,小学67所,幼儿园172所,工读学校1所,培智学校1所,中等职业学校3所,成人学校及其他单位19所。教职工约1.7万名

(专任教师1.3万人),学生近18万人,教育规模位居全市第三。

近年来,在区委的正确领导下,在区人大的关心支持下,我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,加快推进教育现代化建设,逐步走出以“陶行知教育

创新发展区”为改革特色的教育优质均衡发展之路。去年,我们顺利通过了上海市五年一次的教育督政,在国家责任督学挂牌督导创新区创建中位列全市第一(和徐汇并列)。近几年来,我区还先后荣获“全国社区教育示范区”“国家特殊教育改革医教结合实验区”“全国社区教育数字化先行区”等称号。

具体来说,主要做了以下五方面工作:

一是优化政府履责机制,深化教育综合改革。从领导决策、机制建设、督导考核等方面保障教育综合改革深入推进。坚持统筹谋划科学决策。成立区教育

综合改革领导小组,把涉及教育改革发展的重点工作、重大项目列入区政府常务会议、区政府专题会议研究议题。坚持合作开放形成合力。制定《宝山区加强教育统筹工作的实施意见》,从规划布局、基本建设、教育经费等六个方面,逐步构建起区镇两级协同、资源合理配置的教育统筹管理体系,形成全区上下共同

推进教育综改的强大合力。坚持督导问责依法治教。形成了“督政、督学、评估检测”三位一体的教育督导工作体系。区政府与各街镇(园区)、委办局签订《“十三五”期间贯彻落实教育法律法规责任书》,开展一年一次的专项督政和五年一次的总结性督政。

二是优化教育资源统筹,稳步提升教育经费投入。始终坚持教育优先,扎实做好教育资源保障。坚持“两个只增不减”,财政资金优先保障教育投入。全区教育财政拨款从2015年的29.24亿元增长到2018年的36.9亿元,年均增长约8.1%,教育附加转移支付从2015年11.3亿元增加到2018年15.6亿元,年均增长超11.3%。优化设施布局,推进各类项目建设。“十三五”以来,全区实现65个规划基建项目开工和竣工,高起点开办了37所学校,义务教育学校标准化建设开工率





100%，建成安全体验教室、图书馆、创新实验室 245 个。注重信息化应用，提高教育现代化水平。整体架构教育云体系，完成千兆物理教育专网改造工程，实现义务教育学校无线网络全覆盖，加快启动一批学校信息化应用项目，建起了教育信息高速路网。

三是坚持城乡教育一体，促进教育优质均衡发展。着力内培外引策略，打造区域教育品牌，让老百姓享受家门口的优质教育。加强“陶行知教育创新发展区”建设，组建行知教育集团，着力打造“陶行知纪念馆”“大华行知公园”等行知教育特色文化标志，启动“重走行知路”项目，赋予陶行知教育思想新的内涵与时代创造力。推动学区化、集团化办学，成立行知、陈伯吹、吴淞、上大等 6 个教育集团，深化月浦、友谊等 4 个学区化办学试点项目，建成 36 所“新优质学校”，启动 10 个初中强校工程。打造优质教育品牌，积极推进与华师大、上大、上外、世外等优质教育品牌合作，高起点开办民办华二宝山、世外宝山校、上外宝山双语学校等一批新校。

四是落实立德为先五育并举，培养全面发展接班人。全面实施新时代立德树人工程，努力构建德智体美劳有机融合发展的学生综合素养培育系统。立德树人，培养学生家国情怀。以陶行知“生活德育”为特色，完善“3126”学校德育建设体系架构，成立“校内外

教育实践共同体”，建成了大场镇、月浦镇、友谊街道等 6 个社区学生实践指导站。传承文化，提升学生人文气质。深入推进文教结合，全面启动“戏曲进校园”、“非遗进校园”项目，推动京剧、昆曲、沪剧等 7 个剧种进校园，并建立首批 8 所艺术名家冠名特色学校。特色组团，促进学生多元发展。通过校际间特色项目“组团”发展的模式，组建了航空模型创新联合体、应用化学创新联合体、足球联盟等 37 个特色发展组团和足球、篮球、乒乓等 5 个“一条龙”体育项目培养体系。

五是实施兴师强教战略，打造优质教师队伍。着力打造一支高素质、有情怀、专业化的“四有”教师队伍，努力实现以优秀的人培养更优秀的人的目标。加大投入，优绩优酬，深化绩效工资改革。出台《宝山区优秀教育人才激励办法》，设立区教育人才专项以及校级骨干教师激励、农村任教、支教奖励等绩效统筹项目。区域架构，典型引路，促进教师德业兼修。打造“十百千万”教育人才培养工程和“1515”人才培养计划，不断优化人才梯队培养机制。项目引领，分层培养，关注教师职业生涯发展。建立人才专项经费，构建“五层面五层级”培训体系，创建 11 个市级“教师专业化发展学校”和 14 个区名师工作室，建立 110 个“万名教师提质工程学科基地”。

宝山教育优质均衡发展取得了一定的成绩，但面对新形势、新要求、新展望，对标全国、上海教育大会精神，对标《上海教育现代化 2035》，对标广大人民群众对教育优质均衡发展的需求，我们清醒地认识到，宝山教育优质均衡发展还存在困难和短板，主要体现在“三个不相匹配”：一是部分区域教育资源紧张，大班额、大规模学校逐年增长的现象，与区域教育优质均衡的要求还不相匹配。二是在教育人才的培养、选拔和使用上力度不够，优秀教师群体数量、质量以

及教师个体的专业精神和专业境界与教育现代化建设要求还不相匹配。三是学校办学水平、教育教学质量与人民群众的要求还不相匹配。

二、宝山教育优质均衡发展的下一步工作思路

9 月 5 日，我们召开了宝山区教育大会，为宝山教育现代化建设明确了发展方向、明确了目标任务、明确了改革举措。下一步，我们将按照大会要求，以更高的历史站位和更广的战略视野，不断提升区域教育质量水平。总体思路是“坚持一个引领，抓好两个重点，构建三个品牌”。“坚持一个引领”，就是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是以习总书记在全国教育大会上的讲话精神为引领，加快“陶行知教育创新发展区”建设。“抓好两个重点”，就是要突出均衡与优质两大重点，构建现代化教育公共服务体系。“构建三个品牌”，就是要增强区级管理、学校治理和资源共享，打造一批有影响力的品牌学校；要注重人才激励培育，打造一支教育教研和办学管理上的品牌队伍；要坚持项目引领，在教育科研、课程改革、创新培育等方面实施一批有针对性、有引领力的品牌项目。具体来说，重点推进以下四方面工作：

一是注重品牌提升，高举陶行知教育文化旗帜，加快打造一批宝山特色、上海突出、全国辐射的行知系列教育品牌，构筑宝山教育高地。做强陶行知教育集团品牌，提升陶行知纪念馆功能，加强陶研会、陶研所及陶研实验校集群建设。继续开展“问题化学习”“个性化特殊教育”等全国有影响的项目，构建从深化理论研究，到做实教学实践，最后形成系列教育品牌项目的完善体系。一手抓“内强筋骨”，不断提升本土教育品牌的影响力与辐射力，抬高教育发展底部。一手抓“外引活水”，加大优质教育资源筑巢引凤力度，促进优质教育资源深耕宝山。计划至 2020 年，形成具有宝山特色的行知教育研究实践体系，打造成为上海陶研高地，并在全国范围内具有一定影响

力。

二是聚焦资源布局，深入对接区域整体发展规划，落实一批重大项目建设，为城乡教育优质均衡发展做好基础保障。围绕宝山科创中心重要功能区建设，以及产城融合发展战略，聚焦城市重点板块开发建设，优化教育资源布局。稳步推进教育统筹改革，更好发挥区镇两级调节杠杆作用，为综改纵深推进做好保障。着力推进公建配套项目建设和规划，切实满足人口导入和“二孩新政”带来的就学需要。按节点做好各类场馆及功能教室建设，实现全区义务教育学校建设、学校配置、生均经费、信息化建设、教师配置等标准统一。

三是围绕内涵建设，全力增强区级管理、学校治理和资源共享，为宝山教育打造一批“家门口的好学校”。加快促进幼儿园科学优质、义务教育优质集群、高中特色多样发展。持续推进招生考试改革。聚焦学生核心素养培育和多元特色发展，做强“生活德育”品牌，提升科教、文教、体教、医教结合水平。积极引入高质量教育资源，增强区域教育服务多元供给能力。力争至“十三五”末，实现学区化集团化办学覆盖面达到 80% 以上，建成市特色普通高中 1 所及项目校 3 所，市新优质基地学校 5 所及项目学校 42 所，再引进国内外知名品牌学校 2-3 所。

四是坚持人才为先，加快实施人才培养和激励政策，为宝山教育培养一批优秀的教学教研人才和学校管理团队。一手抓教师培养平台建设，服务不同阶段、不同类型教师的特点及需要，为区内教师提供丰富多元、贴切有效的培训内容。一手抓教师激励体系建设，为教师提供清晰的职业规划和上升通道，更好引进、留住和培育优秀的教育人才队伍。预计到“十三五”末，全区拥有市级及以上名师、名校长 20-25 位，形成区内从特级教师校长、拔尖人才，到首席教研员，再到学科带头人、教学能手的完备教育人才梯队。

按：区八届人大三次会议期间，臧书同等 11 名代表联名提出了“关于提请区人大常委会加强对优化我区营商环境，激发市场活力工作监督”的议案，经区八届人大常委会第 12 次、16 次会议审议，提出了相关要求。2019 年 9 月 25 日，区八届人大常委会第 28 次会议听取了区发展改革委代表区政府所作的《关于区八届人大三次会议有关优化营商环境代表议案的办理落实情况报告》，现摘要如下：

持续优化营商环境 迸发市场主体活力

■区发展改革委

一、进一步优化本区营商环境的主要工作

宝山区坚决贯彻落实中央、上海的工作部署，进一步聚焦企业反映集中的办事环节痛点、堵点、难点，查找短板弱项，巩固提升优势，加快形成充满活力、富有效率、更加开放的法治化、国际化、便利化营商环境。

（一）进一步树立全局意识，形成全区统筹发展大格局

一是注重顶层设计加快推进制度建设。2019 年制定出台优化营商环境实施计划 28 条，着力形成资源对接、融资服务、政企沟通“三个平台”，降低税费、土地、要素、交易“四项成本”，加强企业引进、技术改造、科技创新、人才成长、政策供给“五个支撑”，

帮助企业破解发展中的困难和难题。在年初全区营商环境推进大会上发布，并对 93 家企业，20 个先进集体，50 位先进个人进行了表彰，营造了良好的发展氛围。

二是坚定不移提高发展质量。积极服务国家战略、主动融入全市大局，以推进邮轮经济全产业链发展、打造科创中心重要功能区和建设沿江沿海协同创新带为抓手，承接三大改革任务。全力加快产业转型升级，着力构建“1+4+X”产业体系，以“开工一批、落地一批、竣工一批”方式集中推进总投资 760 亿元 65 个重大产业项目。持续提升产业投资强度，拓展南北联动深度，统筹全区空间载体、政策导向及考核激励等各方资源，形成南北联动“1+1>2”效应，成功引进安川、伏能士、华科智谷、联升基金、京东第二研发中心等一批优质项目。积极与宝武、中船、百度、临港、上实等一流产业集团加强战略合作，加快邮轮滨江带、南大地区、吴淞工业区等重点板块转型开发。

三是推动邮轮经济发展制度创新。7 月 8 日，获批中国首个邮轮旅游发展示范区。深化船票制度试点，“智慧邮轮港”建设正式启动，并将全国邮轮船票平台纳入智慧邮轮港建设体系。获批国内首个邮轮港进境免税店，营业面积达到 1700 平米，将于进博会期间正式开业，将



成为打响“上海购物”品牌的新亮点。推动邮轮监管区创建工作，推进国内首个国际邮轮经济园—上海中船国际邮轮产业园建设，努力打造成为国家邮轮核心技术研发和产业化服务基地，探索建立中国本土邮轮设计建造供应配套体系。

四是不断降低企业运营成本。深入贯彻落实减税降费政策措施，开展政策推送 48.7 万余次，保证宣传辅导 100% 全覆盖，确保符合条件的纳税人“应知尽知”，及时享受改革红利，让减税降费政策落地生根。

1-6 月，宝山区累计新增减税降费 42.9 亿元，其中：

2019 年新出台减税政策新增减税 22.7 亿元，2018 年实施 2019 年翘尾减税政策新增减税 19.7 亿元，2018 年到期后在 2019 年延续的减税政策新增减税 293 万元。

五是进一步加

大简政放权力度。全面落实国务院和上海市关于取消调整行政审批有关决定，出台《宝山区行政审批目录（2019 版）》，共取消审批 21 项、调整 5 项、新增 3 项、变更实施主体 69 项，全区审批事项总数从 2018 年的 558 项精简至 540 项，简政放权力度不断加大。同步落实全市“双减半”改革要求，全区具有法定期限的审批事项总体达到时限“双减半”工作目标。开展“阳光审批 2.0”提速行动，446 项具有法定期限的审批事项中，409 项承诺时限在法定期限基础上减半，占比 91.7%；394 项办理期限在法定期限上压缩 75%，占比 88.3%，大幅降低审批耗时。

（二）进一步聚焦企业需求，提供“店小二”式

贴心精准服务

一是加大对中小企业支持力度。围绕“1+4+X”产业体系，修订新一轮“1+9”扶持政策，区、镇财政每年安排不少于 10 亿元的“产业发展资金池”，进一步聚焦优质成长性企业，加大支持力度。2019 年以来，共扶持项目 293 个，扶持资金 1.33 亿元。推动企业充分利用多层次资本市场直接融资，2019 年实现上市挂牌企业数 10 家，总数达 127 家，其中上市企业 9 家（上交所 3 家、深交所 2 家、香港联交所 4 家），

新三板挂牌企业 50 家，上海股托中心科创板挂牌企业 26 家、E 板挂牌企业 42 家。推进企业对接科创板，我区与上交所合作调研了海隆管道、发网、富驰高科、国缆检测、猎上网等一批技术创新、模式创新型企

业，初步排摸出 33 家企业进入我区科创板后备企业培育库。

二是开展全流程帮办服务。制定出台《宝山区社会投资项目行政审批帮办服务实施办法》，建立帮办服务“前台”、“中台”、“后台”三级帮办服务体系。组建帮办队伍，各镇（园区）、行政审批部门以及供电、供水、燃气、通讯等公共事业单位明确本单位分管领导、帮办员，目前已登记帮办员 139 人，为区社会投资项目提供全程帮办服务。做实现下帮办，在开办企业“一窗通”服务专区内提供“一窗通”申报、CA 数字证书激活等服务，在“一网通办”帮办服务区引导企业下载市民云，电子亮证、扫码取号、在线申报。做优线上帮办，针对社会投资项目，开发



了帮办服务管理系统。完成所有前、中、后台帮办人员信息的系统备案，从在线申报、转办督办到服务评价，建立了完整的功能模块，通过全程电子化监管，保证每个帮办环节的“透明化”。帮办服务区开设以来，已协助 110 家企业进行了公司注册，45 家企业进行了企业年报公示，39 家企业完成了各类工商变更。1-8 月，解决了 33 个项目在审批过程中遇到的瓶颈，成功挽留申请外迁企业 86 家。

（三）进一步营造良好营商环境，不断激发全社会创新创业活力

一是努力打响宝山“窗口服务”品牌。按照“整合资源、便利办事、精简效能”原则，将进驻区行政服务中心的所有审批及服务事项分别纳入市场准入、工程建设项目、综合业务“单一窗口”，并通过“统一出件”单一窗口对部门已办结事项的证照、结果性文件实施“一窗”发放，将收件、受理、审批到制发证的服务全流程由部门“独立办”模式，再造为跨部门“协作办”模式。6 月 10 日综合业务和统一出件“单一窗口”投入试运行，7 月 1 日市场准入、工程建设项目“单一窗口”投入试运行。截至 8 月，通过“单一窗口”累计实现收件 2953 件，发放结果性文件（证照）15424 件，涉及 22 个部门、77 类事项。为辅助“单一窗口”业务办理，设置了开办企业“一窗通”服务专区和 24 小时服务区，为企业提供查询申报、智能审核、材料打印等人性化服务，24 小时不打烊。

二是实现开办企业营业执照与税务发票“一窗受理，一窗发放”。减少审批层级，实现开办企业营业执照“独审负责制”，审批环节由“一审一核”2 个环节改为“独审制”1 个环节。压缩审批时限，实现企业开办最快 1 小时办结，实现“当场办结、立等可取”。整合公章刻制、法人一证通激活发放，税务发票申领，员工就业参保等服务事项，做到涉企事项一窗办结，通过寄递服务减少申请人跑动次数，由帮办员代申请人完成 CA 证书空盘激活，实现申请人领取

的 CA 证书后“即插即用”，进一步提升申请人便利度，走在全市前列。“一窗通”线下服务专区开设以来已有 13320 户企业完成了企业开办业务，其中一小时内“当场办结”1064 户。

三是大力推进企业设立登记全程电子化工作。对申请人自愿到行政服务中心柜台办理，做到“最多跑一次”。“一窗通”专区设立以来，我区已有 213 家企业通过全程电子化，足不出户完成了企业设立申请。我区已实现申请人通过“一窗通”平台进行企业设立登记申报，全程电子化、无纸化，实现办理营业执照“零见面”。

四是优化线上企业“管家”小宝。推出“一网通办”宝山频道“特色服务”栏目——企业“管家”小宝，特设主题引导、企业预约、个人预约、咨询服务等功能，为公众提供便捷的网上办事服务。“重点产业人才招聘平台”“调结构、促转型产业专项资金申报系统”“建筑师负责制”3 个应用平台已完成与企业“管家”小宝、区政府门户网站的对接整合。

五是推进工程类行政审批改革工作。4 月 28 日宝山区社会投资项目审批审查中心正式揭牌成立。针对小型建筑项目，实施综合竣工验收。推进建筑师负责制，印发《关于在宝山区内建设项目规划土地管理实施建筑师负责制的试点方案》。宝山区顾村镇 N12-1101 单元 04-02 地块，在签订土地出让合同时，同步核发全市首张与出让合同一起生成的《建设用地规划许可证》。

六是优化跨境贸易发展环境。在外贸企业报关业务中推广“提前申报”、建立“容错机制”、精简随附单证、优化税收征管、优化实货监管、再造通关流程以及推进跨境贸易管理大数据平台建设等举措，提高通关时效。优化邮轮货物补给海关监管服务链，开展“符合规定的货物享受保税仓库整批入库、分批出库的功能”新模式的试点。为国际邮轮进出港进行多方面优化监管流程，积极利用科技手段打造智慧海

关新模式。2019 年 1-7 月，我区共吸引外商投资项目 281 个，其中新批项目 248 个，增资项目 43 个。其中 1000 万美元及以上的项目共 20 个，同比增长 53.8%。吸收合同外资 14.34 亿美元，同比增长 19.1%，其中新批项目合同外资为 10.41 亿美元，同比增长 1.6%；增资项目合同外资为 3.93 亿美元，同比增长 120.8%。

七是营造良好法治环境。落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等“三项制度”，切实增强行政执法工作的法治化、规范化和透明化。坚持处罚和教育相结合的原则，从行业监管实效出发，实施包容审慎监管，对企业首次、轻微违法违规行为实行容错机制，落实市场轻微违法违规经营行为免罚清单制度。加强对企业产权的保护，依法保障企业和企业家合法财产不受侵犯、合法经营不受干扰。

二、进一步优化营商环境还存在的困难、挑战

一是推进“一网通办”相关应用动力不足。2018 年，区行政服务中心已打通了“一网通办”服务链，对 362 项网办事项的流程进行了测试和优化。但目前应用上动力不足，习惯于按老方法办事。同样的情况也出现在电子证照应用上，2018 年 12 月，区出台了关于推进电子证照应用的工作方案，区行政服务中心陆续推出了市民云移动扫码亮证、系统调证等功能。据了解，为推动电子证照在业务办理中的应用，市政府已要求各市级系统在 2019 年 4 月底前完成市电子证照库的对接，实现电子证照从业务系统中的直接调用。由此可见，推进“无纸化”审批已是今后的趋势，需加强推广应用。

二是窗口审批标准线上线下不一致。今年“一网通办”要做到审批事项、办事时间“双减半”，对此，很多部门按照“双减半”工作要求对政务服务事项、材料清单等进行了梳理和瘦身，进一步推进政务服务减环节、减证明、减时间、减跑动次数。然而还存在一些窗口线上线下的标准不一致。比如材料清单，线上清单里的部分条款已经取消了，可线下办事还是按

原来的收取。

三、进一步优化营商环境的下一步工作举措

一是继续多维度推动营商环境持续优化。加快线上“一网通办”和线下“单一窗口”建设。线上，围绕增强融合度、实现全覆盖、提升便利性，加强宣传，把“一网通办”品牌叫响擦亮。线下，要持续推进市场准入类行政审批事项“单一窗口”建设，聚焦 138 项主题式服务，进一步提升服务效能。积极推行企业开办“一窗通”平台，确保当事人一次即可领取营业执照。进一步加强政务服务标准化建设，做到线上线下口径一致、标准统一，让企业好办事、快办事。高标准建立以包容创新、审慎执法为理念的市场监管制度，加强信用监管，运用区事中事后综合监管平台推送经营异常名录和严重违法失信企业名单数据，强化失信信息共享，对失信企业和人员实施联合惩戒。

二是坚持在精准服务上狠下功夫。牢固树立服务企业意识，把大调研作为优化营商环境主线贯穿始终，落实重点企业调研方案，开展 130 家重点企业调研，紧密对接企业“核心需求”，建立普遍性问题的制度化解决机制，把企业和群众反映的问题，作为聚焦发力的靶心，精准施策、精准发力，系统解决企业反映突出的“最后一公里”问题，真诚当好服务企业的“金牌店小二”，用好宝山特色的“服务管家”+“管家小宝”+“全程帮办”+“人才樱花卡”，全方位、立体化、多层次为企业提供服务，同企业家坦诚交往、真诚互信，与企业同频共振、共同发力，构建“亲”“清”新型政商关系。

三是持续推动经济高质量发展。紧紧围绕“两个面向、两个高、两个最、五个中心、四大品牌”等全市重大发展战略，加快构筑邮轮经济全产业链，培育一批产值超百亿的企业，打造一批产值超千亿的新兴产业集群，打造宝山“1+2+X”的转型发展新格局和“1+4+X”产业体系，逐步迈向国际邮轮之城、智能制造之城。

关于优化营商环境议案跟踪审议发言



华建国：听了区政府关于优化营商环境情况的报告，感觉区政府在贯彻落实市、区两级关于优化营商环境的政策和相关代表议案过程中取得了一定

实效，调研中代表也反映宝山的营商环境得到了进一步优化，主要体现在这几个方面：一是优化完善有关优化营商环境的政策措施的制定落实，二是对接企业需求、精准服务，三是进一步加大简政放权，落实“一网通办”、综合受理“单一窗口”等取得一定成效；四是落实减税降费政策，企业经营成本不断降低。调研中大家也感到，优化营商环境永远在路上，结合代表、企业家提出的意见建议，提三点建议：一是进一步在精准服务上采取有效措施。根据企业需求、畅通政企对接，提高企业负责人对各项政策的知晓度，关注企业从开办、运营到注销的整个生命周期相关政策组合拳，在政策上、服务上打通政策落地“最后一公里”。二是以“一网通办”为核心，拓展优化营商环境的载体，在提升服务水平上下功夫，政府各职能部门要通力合作，把各类应纳入行政审批事项均纳入行政服务中心，真正实现“一件事只跑一次、一次办成”的目标；充分利用“好差评”制度，将听取到的服务

对象的意见建议、反映问题通过数据梳理整合分析，采取针对性措施，补齐短板，使政府服务更加高效；三是以“双随机一公开”监管模式为突破口，着力规范公开、公平的市场秩序。夯实监管基础，推进监管信息公开，创新监管方式，探索推进诚信监管、分类监管、风险监管、联合惩戒，推进社会共治，发挥行业商会和协会作用，推进审批监管服务联动，利用好监管平台与政务大厅的对接，推进事前差异化服务、事中监管整合、事后联合奖惩，使政府服务管理更精准、更智能、更主动。



郭有浩：就进一步优化营商环境，我有两点建议：一是加强信息安全保护。“一网通办”的运用，电子化的推广，方便快捷，但企业、公民的大量信息通过网上输入，存在一定的风险，政府主管单位要强化信息安全

保护意识，防止泄密情况出现。二是注重营造良好的法治环境。要平等保护各类市场主体，司法机关要聚焦权益保障，坚持公正司法，营造创新创业的良好法治环境。



陈叶：作为优化营商环境议案的复议代表，我对该项工作情况进行了持续的关注，也多次参加相关调研。在整个议案办理过程中，我感到区政府及

其相关部门对代表议案办理高度重视，看到了相关委办局为我区营商环境改善投入了大量的人力、物力，如行政服务中心单一窗口的设置和“一网通办”确实为区内企业提供了极大的便利，特别是议案提出之初我们反映行政服务中心停车难，现在在其周边设置了一些停车位，一定程度上缓解了停车难问题，便利了相关企业办事。但是营商环境的改善既有显性的一面也有隐性的一面，目前政策扶持力度、窗口接待等显性一面做得非常好，但隐性的软实力提高永远在路上。

结合之前调研中了解到的情况，提两点建议：一是交通整治带来城市环境提升的同时，在沿街道路上都划了黄线，沿街店铺的经营和进货都受到很大影响，如我有一次自己驾车在罗泾办事，口渴想买一瓶水，看着路边的便利店却因为都是黄实线无法停车，对于此类情况，建议考虑在非高峰时段适度开放路边临时停车，以此支持实体店经营，也给市民带来方便。二是有企业反映，在之前“五违四必”整治过程中，一家政府部门接到举报说企业使用的店铺是违章建筑，因此到企业走访调查，在该企业将产证提供给该部门后，又有其他不同部门接到举报前来调查，要求企业提供批文规划，让企业不胜其扰。建议政府相关部门要树立服务型政府意识，在后期服务过程中，在企业已提供了基本的相关证明情况下，先通过政府内部信息系统做好前期情况摸排，再去和企业进行沟通，避免企业把不必要的精力投入到应付相关检查中，从“软性”方面为企业提供扶持。



关注村级经济 助推可持续高质量发展

■罗店代表组

一、罗店镇农村集体经济发展现状

罗店镇属于典型的城乡结合区域，农村集体经济发展水平不一，以 2018 年数据为例：

（一）收入情况

2018 年 21 个村汇总总收入 14098.02 万元。其中：1、房屋租赁、建设用地租赁等经营性收入 8444.05 万元，占总收入 59.9%；2、投资收益 751.71 万元，占总收入 5.3%；3、补助收入 2421.56 万元，占总收入的 17.2%，其中区级补助村基本运转经费 1265 万元，占补助收入的 52.2%，占总收入的 9.0%；4、其他收入 2480.7 万元，占总收入的 17.6%，其中主要是利息收入 2075.41 万元，占其他收入的 83.7%。平均每村总收入 671 万元。

（二）支出情况

2018 年 21 个村汇总总支出 13769.28 万元。其中：1、管理费用 4492.16 万元，占总支出的 32.6%；2、福利支出 3762.59 万元，占总支出的 27.3%；3、支农支出 1094.53 万元，占总支出的 7.9%；4、经营支出 973.4 万元，占总支出 7.1%；5、其他支出 3446.6 万元，占总支出的 25.0%。平均每村总支出 655.68 万元。

（三）特点

从 2018 年村集体经济收支情况来看：1、集体经济总量不大。21 个村当年总收入为 14098 万元，平均每村总收入仅为 671 万元；2、各村经济发展不平衡。21 个村中当年收入最高的村 1404 万元，收入最低的村仅 315 万元；3、净收入很低。21 个村收支总结余仅为 328.74 万元，其中：11 个村收支为正结余，结余

额最大的村也仅为 297.8 万元；10 个村收支结余额为负，负结余额最大村为 -255.23 万元。

二、存在的问题

当前，村级经济发生了深刻变化，“存量”发展能力不强，“增量”发展空间很小，存在的问题也具有普遍性。

（一）村级集体经济收入来源比较单一

多数村主要的收入还是依靠村土地厂房资源出租和村集体土地的征用（包括土地减量化），因此许多村集体经济的好坏是由土地厂房资源出租和征用土地（包括土地减量化）的多少来决定的，并没有广开思路，通过新方法、新途径，大力增强集体经济。

（二）村级集体经济发展空间比较狭小

因为目前的土地政策，除部分基础较好，靠近建成区的村外，绝大多数农业村因为可开发利用资源少或者有些资源因历史原因不直接掌握在村集体，难以带来大的收益。

（三）部分村干部观念陈旧，能力不强

部分村干部认为党的政策是鼓励发展民营经济，发展集体经济已经过时，由于保守和小农意识根深蒂固，缺乏干大事创大业的开拓进取精神，没有大力去开拓新思路，只会抱怨没有资源、没有资金、没有政策，只会抱怨农村工作难做，村干部难当，他们对如何发展壮大村集体经济没有明确的思路，“老办法不能用，新办法不会用”，面对新形势只能束手无策。

（四）村级集体经济发展活力不足

随着村级集体经济管理制度的越来越规范，相关管



理职责要求越来越高，村级集体经济的发展面临诸多机制方面的问题，如管理模式陈旧，程序多，决策慢；管理机制不灵活，缺乏有效的激励与约束机制；集体经济产权不清、产权封闭，村委承担风险大，难以适应市场竞争的需要等，导致部分村干部不想管、不敢管的心态比较明显，加上历史原因部分村集体资产流失，使部分干部群众对发展集体经济丧失了信心，对村集体资产的好坏不关心，部分村干部发展村级经济动力不足，存在吃老本和小富即安心理，导致村级集体经济发展活力不足。

（五）村级集体支出刚性增长，村级“财政”压力持续加大

目前各级对村级组织的工作要求越来越高，村民对村级公益事业建设的期望也越来越高，村级组织投入压力也越来越大，道路维护、绿化养护、垃圾清运、路灯照明等方面，村里也需要投入长期后续资金。另外村一级还要承担经济发展和社会事业建设等政府职能，各条线的创建活动，也增加了村里的资金支出。

三、罗店镇目前的做法

目前，罗店镇重点从推进土地资源统筹和村级资金统筹两方面来推进村级经济发展。

（一）推进土地资源统筹

在坚持依法依规、合理布局、节约集约用地前提

下，由政府对村集体的土地资源出租、招商做到“六个统一”：统一招商信息统筹、统一产业准入评估、统一依法合规审核、统一租赁收费水平和租赁期调节、统一合同备案管理和监管绩效后评估、统一政策人才服务。在镇集体资产管理委员会的统一领导下，由镇投资促进服务中心统筹全镇土地资源的招商和管理，建立产业资源基础数据库和招商管理平台数据库，镇经济办、财政所、城建规划办、规保所、经管站、各村按照各自职责范围负责相关指导、管理、实施工作。对不符合土地利用总体规划、新市镇规划或郊野单元（村庄规划）的集体使用土地，原则上纳入减量化计划实施拆除复垦；对符合规划的集体使用土地，由镇结合产业规划布局调整和近期动迁工作情况对原企业开展产业准入评估，符合国家鼓励类发展目录或区产业发展正面清单的，由镇统筹租金水平和租赁年限，统一合同格式和审核，实施续租工作。对属于区产业准入负面清单的，制订调整行动方案，坚决予以清理，对调整出来地块，纳入镇产业资源基础数据库，由镇招商管理平台统一招商。

具体实践中，对沪太路、潘泾路、罗东路、毛家路沿线 198 地块的集体建设用地进行统筹安排，逐步淘汰产出水平低、缺乏发展潜力、环境影响大的企业，积极导入新的产业业态，以租金和投资固定回报相结合的方式保障村级收入，如沪太路原锦江麒麟地块引进家居设计中心项目、潘泾路东侧（杨南路至富锦路）引进罗溪画家艺术村项目、美兰湖东部区域引进国际品牌酒店项目，另外计划在工业园区、富锦工业小区转型区域内为村级经济发展配置可持续、稳定的收入来源，收益分配给农民。

（二）推进村级资金统筹

随着罗店镇城市化和农村产权制度改革工作的顺利推进，农村集体经济组织的资金总量越来越大，为了转变村各自为政、分散发展的模式，促进集体资

产保值增值和农民持续增收，提高资产运行质量，引导资源合理使用，罗店镇党委、政府经研究，成立了村级资金统筹平台“上海罗村实业有限公司”，通过建立“政府主导、财政牵头、部门配合、统筹安排”的统筹工作联动机制，将村级“沉睡”资金集中使用，“化零为整”办大事，最大限度地发挥资金使用效益，有利于推进镇域重点项目建设，有利于为村级经济寻找安全可持续发展的路径。

为规范平台运作，对平台资金管理、投资项目管理、收益分配制定具体操作程序。在资金使用上，建立由镇集体资产管理委员会牵头，镇经济办、财政所、经管站、罗村公司股东方组成的资金统筹平台管理联席会议，每年召开会议不少于1次，通报平台运作情况、讨论、表决重大事项（包括但不限于资金统筹规模、资金投资方向、收益分配方式等）。在项目投资上，围绕镇党委、镇政府确定的中心工作和重点项目确定平台资金投资方向，包括但不限于优质资产入股（如宝罗瞑园）、重大项目开发（如富锦园区整体转型）、商业地产收购（如大居配套商业房）、固定资产投资（如工业厂房、商办配套、长租公寓）等。最终确定的投资项目由镇经济发展办会同镇相关部门对拟投资项目制定可行性方案，经分管领导审核同意，由联席会议表决通过，并报镇政府、镇党委审定后实施。在收益分配上，为保障村级资金稳定长期收益，按照“保障基本、适当倾斜、统筹兼顾”原则确定分配方案，原则上确保公司股东按照入股罗村公司的资本金享受每年10%左右的基本投资收益。

四、意见和建议

村级集体经济曾在农村发挥过重要作用，但随着市场经济体制的逐步建立和完善，民营经济的不断发展壮大，村级集体经济正悄然离开历史舞台，在今天



的上海，这种趋势愈益明显，村级经济发展的资源基础和空间，以及有效的扶持机制和人才机制越来越缺乏，村级经济发展受到的制约越来越多，因此，作为上海郊区新农村，罗店镇的村级经济发展必须谋求新思路、新方法、新举措，以建立不断增强村级经济活力和实力的新机制为抓手，以扶持经济薄弱村为重点，研究和落实各项政策措施，推进村级经济健康持续发展。

（一）坚持规划引领，加强村级经济发展的战略部署

一是“壮大一批”。对拥有资金或资源优势的村如北金、四方、金星、天平、罗溪、毛家弄、束里桥等村，要确立更高的建设目标，解决规划、土地、机制等问题，在符合镇域总体规划和郊野单元规划的前提下，根据区位条件和产业发展优势，用足用好村集体建设用地，引导建设标准厂房、办公楼宇、专业市场、仓储设施等，或者利用自身资金优势，参与或联合其他村共同开发其它产业，发展物业经济，培育集体经济增长点，起到带头、示范、辐射作用。

二是“调整一批”。对拥有一定集体资产存量、经济实力一般的村如义品、西埭、朱家店、蔡家弄、东南弄、王家等村，给予相应政策，对村原有闲置或

低效使用的土地、厂房等集体资产，通过回购、盘活、整修、翻建等，切实提高存量资产的利用效益。

三是“扶持一批”。对处于农田、蔬菜保有量任务重的经济薄弱村如光明、联合、远景、张士等村，应结合乡村振兴规划，研究相应的产业布局规划和产业扶持政策，扶持经济薄弱村发展农业以及农业旅游、农产品加工等衍生产业，增强“造血”功能，增强其自我发展能力。

另外，对于富强、繁荣、十年、南周等长远规划不保留村，应做好现有资产的价值增值，确保农民合法权益。

（二）坚持政策惠农，建立“反哺”和“支持”的长效机制

一是调整地方财政支出结构。要在整体上体现99% 非农产业对1% 农业“反哺”所应达到的力度，支持农村基础设施建设和社会事业发展，支持农村治理环境，改善村容村貌和投资环境，让农民在文化教育、文体体育、公共卫生、医疗救助、科学技术、广电信息等公共事业方面享受更多的服务，减轻村级配套资金压力和集体经济负担。

二是实行金融税收优惠。对村集体经营或参股的项目，在信贷上要给予倾斜，在利率上要给予适当优惠，在税收上要给予一定减免，对村集体经济组织经营收入的税收，属地方财政可支配部分实行全额返还。

三是深化结对帮扶。鼓励和引导市级、区级大集团、大企业经济薄弱村进行各种形式的帮扶，继续采取各种行之有效的措施，帮助结对村出思路、出资金、出人才、出技术，推动村集体经济发展。鼓励企业与村结对共建，引导富裕村与薄弱村结对共建，实现共同发展。

（三）坚持创新发展，形成助推村级经济发展的合力

一是发挥村级组织在土地规模经营中的作用，盘活农村集体建设用地，以租赁、转让、作价入股、公开招投标等方式进入市场。

二是推进国有资本进入现代农业领域。建议区属国有企业、集体企业加大对现代农业的投资力度，建设一批市场机制难以发挥作用或需由政府重点控制的现代农业项目。

三是鼓励和支持“能人”和先富起来的人在农村投资或捐助建设适合其他各种需要的产业项目。通过制定有效的产业和金融政策，吸引社会资本投资现代农业，培育一批有特色、有规模的新型现代农业市场主体。

（四）坚持选人用人，培养村级经济发展带头人。

一是创新选人用人方式，通过公开招聘、公推直选、机关下派、综合素质高的村里能人回村任职、选派大学生到村里任职等多形式、多渠道选配村干部，逐步建立起一支富有朝气活力、奋发有为、开拓进取、群众基础较好的村干部队伍。

二是加强对村干部的教育培训，不断提高村干部的政治素质、法制观念和驾驭市场经济的能力，使村两委成为带领群众发展致富的坚强堡垒。同时发挥村民自治组织的作用，健全完善村规民约，形成良好的经济社会氛围。

三是制定完善村干部监督激励办法，把发展村级集体经济的能力和绩效作为考核的硬指标，激励村干部把精力聚集到发展集体经济、带领群众致富上。同时建立健全监督约束机制，加强和规范对村级集体经济的管理。



围绕“刚需” 群策群力推进吴淞老人助餐工作

■吴淞代表组

当前我国人口老龄化发展态势迅猛，已成为世界上人口老龄化速度最快、程度最高的国家之一。根据区人大关于代表组专题调研的通知要求，吴淞代表组围绕吴淞地区老年人助餐工作组织开展了一系列调研。据了解，吴淞街道目前60岁及以上老年人口已达2.76万人，占吴淞户籍人口的38.71%，较之上海市60岁以上老龄化占比33.2%还要高5.51个百分点，老龄化程度严重。

随着老年群体日益庞大，国家层面已确定到2020年，全面建成以居家养老为基础，以社区养老为依托，以机构养老为支撑的基本养老方针。“吃饭问题是老年人第一“刚需”，加快助餐点建设，提供助餐服务是解决“刚需”的核心手段，也是居家养老服务的重要组成部分。上海是全国最早开展老年人助餐服务的地区，在设施网络、服务规范等各方面都建立了比较完善的框架。目前吴淞地区老人助餐点仅有1处，在餐食品质、配送服务体系等方面，依然存在较大的可提升空间。

一、老人助餐的问题和难点

（一）服务资源及能力不足

吴淞街道目前仅有社区老年人助餐服务点1家，目前服务约300余名老人。但根据实际调研，有意向需要老人助餐服务的人数约为5000人以上，针对老人数量多、密度大的情况，目前街道、居民区针对老人助餐的网点数量远远不足，服务能力有待提升。

（二）菜品和口味较为单一

目前的助餐网点基本上按照“社区食堂+小区助餐点+配送入户”的模式，采用大锅烹制的快餐，加上助餐价格、成本的限制，在菜品种类和口味上难以



长期满足老年人的需求。

（三）配送困难

由于助餐的配送服务能力不足，很多只是提供了助餐点，或是配送到小区，加上老年人不会运用手机、互联网等现代化的点餐设备，在入户配送上存在很大难度。特别是对于腿脚不便的高龄老人，还是不能满足他们的助餐需求。

（四）未能形成区域化、数据化、个性化的深度服务

助餐服务只是满足了在餐食统一供应上的部分需求，未及关注到真正需要帮助的老人群体。包括他们口味、身心健康上的不同需求，仍然需要运用互联网和大数据，更深入地分社区和年龄层，提供更深度、更个性化的服务。

二、对策与建议

老人助餐是关系到社会民生的重大问题，解决了老人的用餐需求，不仅是解决子女的后顾之忧，也是面临老龄化社会所探寻的社会养老之路。因此，除了需要政策的支持和推动、社区的共建之外，还要呼吁鼓励更多社会资源的加入，让民营企业、社会平台、组织和志愿者参与到老人助餐工作中来，共建“老有

所养、老有所依”的和谐社会。

（一）增设老人助餐点，鼓励更多机构和志愿者加入

（1）围绕老年人较为集中的社区，建立社区食堂或者15分钟助餐点；

（2）支持社会餐饮企业开展助餐服务。比如早餐面点品牌、小吃快餐品牌，通过合作共建的方式鼓励其增设老人助餐点，担当社会责任，为老年人提供更多优惠和帮助，并且以此带动建设尊老、爱老的社会风气；

（3）在街道、社区招募50-60岁的助餐志愿者，并给予一定的奖励，让更多身体健康、腿脚方便的老年人去帮助更老龄的老年人，特别是失能、独居和困难老人，在老人群体之间形成互相帮助、陪伴的氛围。

（二）提升助餐品质，让老人吃饱吃好

（1）除了完善布点以外，还需要提升老人助餐的品质，丰富餐食的品类。应考虑老年人的身体健康，提供少盐、少油的健康餐饮，并能够针对特殊人群，改良开发老年餐菜单和老年营养食谱，在确保价格实惠的基础上，制作有益于老年人身体健康的餐食。比如为糖尿病老人提供无糖餐，为吞咽困难老人提供软食餐等。

（2）对于餐食的定期抽查考核，从卫生、营养、价格等方面严格把关，确保老人吃饱吃好，并且价格公道。

（三）开发针对老年人的智慧点餐

由于老年人使用智能手机点餐、叫餐上存在困难，应专门开发方便他们的叫餐及点餐结账的模式，比如

使用月卡、开发简单快捷的APP等方式，方便老年人的个性化快速点餐。

（四）优化老年人助餐配送体系

（1）除了联合社区日间服务中心、老年活动室、睦邻点等设施建立配送网点外，针对老年人健康状况分层次提供配送。将服务片区的老年人按照年龄层统计划分，比如六十岁以下腿脚方便、不常需要配送上门的；六十岁以上需要经常配送入户的老人，以及高龄、失能困难老人等。对于身体健康、腿脚灵活的老年人，可以在助餐点开展积分、拼团、优惠等活动，

鼓励他们经常出来走动，促进邻里之间互帮互助。并且登记高龄、失能困难老人，提供长期、定期的配餐入户服务。

（2）与饿了么、美团外卖等平台结合，完善老人助餐配送体系，争取实现送餐入户。

（3）建立专门针对老人助餐配送的服务体系，比如使用保温箱送餐、顺便帮老年人扔垃圾、调研对餐食口味的满意度等，弘扬关爱、帮助老人的社会文化。

（五）助餐与老年人生活、娱乐相结合

（1）通过助餐构建上海老年人的“大数据”，了解老年人的身体健康、生活习惯等，从助餐开始，逐渐到“健康监督”、“送药”等，真正关心老年人的生活需求，关爱老年人的身心健康。

（2）将助餐作为老年人群体的“链接”，由助餐到组织文娱活动，过年过节的慰问，从物质到精神全面推动社会养老工作。

（3）每年举办老年人对于优秀助餐的餐饮品牌、配送平台、配送人员、志愿者的打分评选活动，打造亮点品牌，构建温暖的助餐社会大家庭。



古巴颁布个体户新条例



2008年2月，劳尔·卡斯特罗就任古巴国务委员会主席和部长会议主席后，提出要更新古巴的经济社会发展模式，而通过扩大个体户数量减少国有部门的冗员是模式更新的重要举措。摄影/新华社记者 马国强

古巴个体户的波浪式发展

1959年1月1日，古巴革命取得胜利。同年5月17日，古巴政府颁布了土改法，1960年又对本国和外国企业（主要是美国企业）实行国有化。1961年5月1日，革命领袖菲德尔·卡斯特罗宣布古巴为社会主义国家。1963年10月4日，政府颁布了第二部土改法，没收了本国大中庄园主和外国公司所占有的土地。1968年，古巴政府开展“革命攻势”运动，接管了几乎所有的私人小企业、手工业作坊和商店，基

本上消灭了城市中的私有制。但在农村，一直保留着小农经济所有制。据官方统计，1970年，古巴经济自立人口（劳动力）共240万人，其中私人经济（小农等）30.01万人，占劳动力的12.5%；个体户（在城市的私人经济）只有3万人，占劳动力的1.2%。1981年，古巴劳动力286.76万人，私人经济减少到20.4万人，个体户4.65万人；1989年，劳动力增加到387.02万人，私人经济22.91万人，个体户减少到2.52万人。

20世纪90年代，由于苏联解体、社会主义阵营消失和美国加强对古巴的经济封锁，使古巴经济遭受巨大打击。90年代头4年，古巴国内生产总值下降35%，外贸下降85%，迫使古巴进入“特殊时期”。1993年9月，古巴政府允许在135个行业中建立个体户。同年10月和12月，古巴分别开放了农牧业产品自由市场和手工业产品市场，致使个体户增加，1995年增加到13.81万户，1999年达15.66万户。

21世纪头8年，由于古巴经济逐步恢复和发展，国家对经济干预加强，古巴的个体户没有增加，反而有所减少。2007年，古巴劳动力增加到近500万人，个体户减少到13.84万户。

劳尔主政后的重大改革举措——通过扩大个体户数量减少国有部门的冗员

2008年2月，劳尔·卡斯特罗在接替菲德尔·卡斯特罗当选并就任古巴国务委员会主席和部长会议主席后，提出要更新古巴的经济社会发展模式（改革），而通过扩大个体户数量减少国有部门的冗员是模式更新的重要举措。7月，劳尔主持的政府颁布法令，将闲置的土地承包给个人或合作社，又将原国营商理发店和美容店等承包给原职工。8月1日，劳尔在第7届古巴全国人大第5次会议上宣布古巴将分阶段逐步减少在国有部门工作的职工数量，扩大个体劳动者的数量。劳尔说：“我们已经作出重要的决定，这本身就是结构和观念的变革，目的是为了保存和发展我们的社会制度使之在未来持续下去。”他强调，要改变对个体劳动否定的看法，“关于思想必要的变化，举例来说，既然我们得出结论认为，个体劳动是解决就业的一条出路，可为居民增加商品和劳务的供应，使政府摆脱这些活动，那么，党和政府要做的是为个体户经营提供方便，不要对他们说三道四或歧视他们，更不要丑化他们。为此，必须改变我们中间不少人对私人劳动方式否定的看法。”“我们在个体部门的扩大

和灵活化方面已经迈出和即将迈出的步伐是深思熟虑和认真分析的结果，我们可以保证，这次不会再有倒退。”

2010年，古巴政府共颁布了有关个体户的10项法令和60项决议。9月24日，古巴政府公布了向个体户开放的178项经济活动（后又先后增加到181项和201项），其中有29项是新开放的，有83项允许雇用劳动力。10月初，开始启动个体户注册登记。2011年1月31日，古巴有11.36万户个体户注册，同年年底迅速增加到35.8万户，2013年年底增加到44.5万户，2015年一季度超过50万户。2011年5月，古巴国务委员会又通过多项协议，批准两项新法令和有关部委的相应决定，继续放宽对个体户的限制。9月9日，古巴政府公报2011年第28期和29期刊登了有关法令和决定，并于即日起开始实施，放宽了对个体经营活动的税收、经营法规和营业执照的规定。新措施包括扩大个体经营范围、免除老人缴纳社会保障金、降低获得某些营业执照的费用、免除某些个体经营活动税收、放宽员工雇用规定等。古巴政府此前已向市民开放个体经营活动，以吸收国有企业调整后失去工作的员工。根据劳工和社保部第33号决定，181种经济活动均可以雇工。根据金融和价格部第299号决议，免除60岁以上工作女性和65岁以上工作男性缴纳社会保障金，甚至退还以前多收的金额。根据金融和价格部第298号决议，针对不断增加的小企业出台的另一项重要措施是，免除个体户雇用的前5名职员2011年7月至12月的劳动力使用税。同时，政府还决定将租房的每月最低税收从每月200可兑换比索(cuc)减少到可兑换150比索，降低四分之一。此外，维修期间可以暂停缴纳营业税。扩大个体餐馆规模，允许餐厅座位数量由原来的20个增加到50个。2011年12月20日起，古巴政府允许银行向个体户、小农进行小额贷款。据统计，2012年政府预算收入为460亿比索（19.16亿美元），其中个

体户直接收入为 11 亿比索（4600 万美元）。

2016 年 4 月 16 日，劳尔在古共七大的报告中既肯定个体户和私有经济的作用，又指出其存在的问题，他强调：“非国有经济部门继续扩大，而国有部门的就业人数所占总就业人数的比例从 2010 年的 81.2% 减少到 2015 年的 70.8%。50 万余的古巴人登记为个体劳动者，他们提供非常必要的服务和产品，已经形成了一个不歧视和不诋毁并得到合法准许的个体劳动。但是，也出现了

腐败和非法的行为，对这些现象如逃税、非法从事不准许的经济活动等现象的斗争不够有力 and 到位。”古共七大通过的《古巴社会主义经济和社会发展模式的理念》文件承认私有制，并对私有制的作用作了肯定：“私有制起补充作用，履行社会的功能，在满足需求和实现全面经济效益方面作出贡献。”个体户新条例的颁布古共七大召开后不久，针对个体户发展中出现的偷税漏税严重、非法从事不准许经营的经济文化活动等现象，古巴政府决定暂停发放个体营业执照，以调整和规范个体经营活动，打击违法行为。在给私有经济发展“踩刹车”一年多之后，2018 年 7 月 10 日，古巴政府公报第 35 期特刊上颁布了有关完善个体户政策的 20 个文件，这些文件包括国务委员会 5 项相关法令（2018 年第 353—357 号法令）、部长会议 1 项法令（2018 年第 349 号法令），以及相关部委的 14 项决议：经济计划部 1 项（2018 年第 182 号）、金融和价格部 5 项（2018 年第 194—19 号）、工业部 1 项（2018 年第 87 号）、公共卫生部 1 项（2018



古巴哈瓦那老城区的一家以出售油画为主的个体工艺品店。
图 / 新华社发 华金·赫尔南德斯摄

年第 179 号）、交通部 3 项（第 174—176 号）、物质计划委员会 1 项（2018 年第 31 号）和劳工和社会保障部 2 项（第 11、12 号）。

新的法规和决议主要包括：1. 开放被冻结的 27 项经济活动。2. 颁发新经济活动项目的营业执照，包括餐饮业服务、酒吧间和娱乐服务、面包点心制作、交通工具出租等。3. 每位个体户只能从事一项经济活动。4. 在一个场所只能从事一种服务，或开餐馆或酒吧娱乐。5. 不允许给下列经济活动颁发营业执照：农牧业产品批发、农牧业产品零售、流动车（摊贩）出售农产品、唱片的买卖、娱乐设备的操作等。6. 原有 96 项经济活动合并成 28 项，因此原总数 201 项经济活动现在减少为 123 项。7. 要求个体户必须办理一张银行卡，以记录其营业情况，避免偷税现象发生。8. 餐厅、酒吧、咖啡馆最多只能接待 50 名顾客。9. 取消原规定个体户（开设餐馆等）雇用 1 至 5 名雇工免交雇用劳动力税的优惠，改为：雇用 1 至 5 名雇工需为每名雇工缴纳 1 个最低工资的雇工税，雇用 6 至 10 名雇

工需为每名雇工缴纳 2 个最低工资的雇工税，雇用 11 至 20 名雇工需为每名雇工缴纳 3 个最低工资的雇工税，雇用 20 名以上雇工需为每名雇工缴纳 6 个最低工资的雇工税。10. 目前，123 项经济活动分两种情况缴纳税款，其中 52 项经济活动根据古巴税务总则缴纳税款，71 项经济活动根据简化税则缴纳税款。在后面这 71 项经济活动中，在首都哈瓦那有 41 项经济活动，在内地有 20 项经济活动是每月缴纳固定的税额，最低的固定税额是每月 20 至 75 比索。11. 古巴个体户因从事经济活动、收入差异、雇工多少等不同，缴纳的税款差异很大。这里仅以从事电信业代理缴纳的税款为例。月收入在 2500 比索（相当于 100 美元）以下，每月缴纳 75 比索；月收入 2500 至 5000 比索，每月缴纳其收入的 3%；月收入 5000 至 7000 比索，每月缴纳其收入的 5%；月收入 7000 至 9000 比索，每月缴纳其收入的 10%；月收入 9000 至 17000 比索，每月缴纳其收入的 15%；月收入 17000 比索以上，每月缴纳其收入的 20%。可以看出，古巴政府对新的个体户征税的原则是收入越多的个体户，征税就越多，目的是防止收入差距的扩大。

新的规定颁布 150 天后，于 2018 年 12 月 7 日起正式生效。古巴政府于 2018 年 12 月 7 日起重启向个体户发放营业执照的工作。由于不少个体户对上述第 3、4 和第 8 点的限制性规定表示不满，在新规定生效前，12 月 5 日，古巴劳工和社会保险部长玛加丽塔宣布，根据众多个体户的意见，政府决定取消“一人一证”（每名个体户只能办理一张营业执照）的规定，并取消餐馆规模不得超过 50 个座位的规定。评论认为，

古巴政府这一不寻常的调整是古巴新领导人、2018 年 4 月新当选和就任国务委员会主席和部长会议主席的米格尔·迪亚斯-卡内尔政府改变原有僵化格局的一项举措。迪亚斯-卡内尔 12 月 7 日在推特上写道：“没有理由认为，这些新的调整是一种倒退。也没有理由认为，听取人民的意见是政府软弱的表现。革命就是要改变应该改变的一切。”

12 月 9 日，古巴劳工和社保部副部长玛尔塔·埃莱娜在接受电视台采访时说，从 2010 年 10 月起，古巴个体户不断增多，从 2010 年的 15.7 万户增加到 2018 年 8 月的 59.3 万户，占全国劳动力的 13%，增加 43 万多个新就业机会。目前，个体户从事的经济活动主要集中在食品加工和销售、交通运输、住房出租、雇佣劳动等。古巴从事个体劳动的人中，退休人员占 12%，妇女和青年各占 30% 左右，有 16% 是有固定工作的职工。

2018 年 12 月，古巴第 9 届全国人大第 2 次会议通过的新宪法（2019 年 2 月 24 日古巴全民公决通过了新宪法）第 22 条承认私有制，并肯定私有制的补充作用。

古巴政府个体户新条例的颁布表明，古巴党和政府已开始重视和肯定个体经济在古巴经济发展中所起的作用，同时，古巴党和政府正在不断完善有关个体经济的条例，以进一步健康有序地促进个体和私有经济的发展，使古巴经济社会模式不断更新。

（摘自《中国人大》2019 年第 8 期，作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员 徐世澄）

庆贺地方人大设立常委会 40 周年
书法、摄影、绘画作品

区人大工作研究会提供

一切權力屬於人民

己亥龍日
李燕珍書

作者：李燕珍



《猴柿图》

作者：龚寄托

光辉历程
四十春秋

贺地方设立人大常委会四十周年

坚持党的领导
人民当家作主
依法治国有机统一

己亥年初冬 龚寄托

作者：龚寄托



《溪山行旅图》

一切權力屬於人民

紀念上海市人大常委會設立的十周年 己亥秋 亞飛書

作者：黃亞飛

堅持黨的領導人民當家作主
依法治國有機統一

己亥秋 亞飛書

作者：黃亞飛



作者：李貴慶



作者：李貴慶



《祝福》

作者：龔寄托



作者：吴春梅



作者：赵淑勤

40 年前，地方人大常委会由此产生

1954 年 9 月，人民代表大会制度在全国范围内建立起来，但地方人大常委会并没有同时设立。据介绍，对于是否设立地方人大常委会，一直存在不同看法。从最初的讨论、酝酿，到最后决定、建立，历经了漫长的历程。

1954 年、1957 年、1965 年，有人提出地方人大设立常委会的提议，由于种种原因未被采纳。

1978 年底召开的党的十一届三中全会，实现了新中国成立以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折，开启了我国改革开放的历史新时期。县级以上地方各级人大设立常委会的问题再次提到了重要议事日程上来。

1979 年 2 月，全国人大常委会法制委员会法律室在征求各地对地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会组织法修订二稿意见时，许多地方提出省、自治区、直辖市、自治州、省辖市的人民代表大会应当设立常设机关；还有同志建议县一级也可以考虑设立人大常委会。

1979 年 5 月 17 日，时任全国人大常委会法制委员会主任彭真同志专门向中央写了关于县级以上各级人民代表大会和各级人民政府组织法是否决定取消革命委员会、恢复人民委员会和设常务委员会的报告。报告中说，对此问题有三个方案：(1) 用立法手续把革命委员会体制固定下来。这样做，不赞成的人可能很多。(2) 取消革命委员会，恢复人民委员会。这样做，在名义上虽然取消了

革命委员会，但对于“扩大人民民主”“健全社会主义法制”不一定能有多大实质性的帮助和改进，同时，也牵连到修改宪法的有关条文问题，还可能引出地方各级人代会是否设立常委会的问题，这次人大会议是否提出这个法案，也值得考虑。(3) 县以上地方各级人民代表大会设常务委员会，并恢复人民委员会（包括省长、市长、县长等的职称），这个方案可能比较好些。

中央领导同志审阅了这个报告，邓小平同志作出批示：“我赞成第三方案。”

邓小平对彭真说：“县级以上地方人大设立常委会，是一个重大改革。”

1979 年 7 月 1 日，五届全国人大二次会议表决通过了《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》和七部法律。

1979 年 9 月 13 日，五届全国人大常委会第十一次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于省、自治区、直辖市可以在 1979 年设立人民代表大会常务委员会和将革命委员会改为人民政府的决议》，规定：“省、自治区、直辖市如果能够作好准备工作，也可以在 1979 年召开人民代表大会，设立人民代表大会常务委员会和将革命委员会改为人民政府。”

至此，历经 25 年的地方人大设立常设机构问题，终于一锤定音。

