# 区人大"十四五"规划专题调研报告

汇编材料

# 目 录

1.	青	浦	区	人ナ	て常委	会分	€于;	开展	"_	十四	五"	规划	引专	题调	研的	工
作	方	案	••••	• • • • • •	•••••	•••••	• • • • • • •	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	• • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	1
2.	关	于1	足主	进更	稳定	更高	质量	就业	的计	周研	报告	-	• • • • • •	• • • • • • • •	•••••	8
3.	关	于作	<b>光</b> ′	化营	商环	境专	题调	研报	告.	•••••	•••••	•••••	• • • • • • •	•••••	•••••	17
4.	关	于扫	持续	续放	大进	尃会	效益	和青	东耳	联动	发展	专题	迈调药	开报台	Ŀ J	24
5.	关	于	青	浦区	实施	乡村	振兴	战略	推注	进产	业兴	旺'	十四	且五"	规划	的
调	研	报台	告	• • • • • •	•••••	•••••	• • • • • • • •	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	• • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	31
6.	加	强力	城	市管	理精	细化	.提高	<b></b>	丁治	理邦	见代イ	化能.	力和	水平	"+	四
五	"	规划	刨-	专题	调研	报告		•••••	•••••	••••	•••••	•••••	• • • • • •	•••••	•••••	39
7.	关	于ス	加克	强水	环境	保护	利用	提升	水	生态	文明	城市	建设	<b></b> 全水平	7 "十	- 四
五	"	规划	刨-	专题	调研	报告	•••••	•••••	•••••	••••	•••••	•••••	• • • • • • •	•••••	•••••	48
8.	青	浦[	<del>X</del>	"十	四五'	,规	划公	共卫	生化	本系	现状	分析	f与真	意见廷	建议.	55

## 青浦区人大常委会关于开展"十四五" 规划专题调研的工作方案

(2020年4月2日区五届人大常委会党组第75次会议讨论通过)

《青浦区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》(以下简称:"十四五"规划纲要)是指导青浦未来五年发展的宏伟蓝图和行动纲领。2021年召开的区五届人民代表大会第七次会议将审查和批准"十四五"规划纲要(草案)。区人大常委会已将开展"十四五"规划专题调研列为2020年度重点工作。为做好"十四五"规划专题调研工作,现提出如下工作方案。

#### 一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕"建设生态宜居现代化新青浦"的奋斗目标和青浦在上海"五个中心"和社会主义现代化国际大都市功能框架中的战略定位,聚集"十四五"时期经济社会发展中具有全局和长远影响的重大问题、制约改革发展的难点问题、代表群众关心的热点问题,特别是"十三五"时期尚未解决的瓶颈问题、短板问题,充分体现人大密切联系群众的特点和优势,充分发挥人大代表的主体作用,广泛动员人大代表、社会公众共同参与,进一步凝聚共识,汇集智慧,既为区委决策和区政府编制"十四五"规划提供参考,也为

审查批准"十四五"规划纲要打下坚实基础。

#### 二、调研要求

高质量地审查和批准"十四五"规划纲要是人大的法定职责, 也是贯彻依法治国基本方略的必然要求。为全面掌握"十四五" 规划编制情况,对规划编制提出针对性意见建议,开展专题调研 工作要注重以下四点:

- (一)与区人大常委会年度工作紧密结合。"十四五"规划 涉及本区经济社会发展的方方面面,规划编制涉及的重点问题, 既有综合性问题,又有专业性问题。在区人大常委会领导下,区 人大各部门发挥各自专业优势,结合年度工作安排,选择若干重 点,开展专题调查研究,提出有针对性的意见建议。专题调研题 目如下:
  - 1. 促进更充分更高质量就业专题(社会委、财经委)
- 2. 优化营商环境专题(**财经委、侨民宗工委、**监司委、预 算工委)
- 3. 持续放大进博会效益和青东联动发展专题(**财经委**、城建环保工委、预算工委)
- 4. 实施乡村振兴战略,推进产业兴旺专题(农业与农村工 委、财经委)
- 5. 加强城市管理精细化,提高城市治理现代化能力和水平 专题(城建环保工委、监司委、社会委)

- 6. 加强水环境保护利用,提升水生态文明城市建设水平专题(城建环保工委、农业农村工委)
  - 7. 完善公共卫生体系专题(教科文卫工委)
- (二)加强市区、区镇(街道)人大联动。"十四五"规划专题调研是 2020 年市、区人大上下联动的重点项目。区人大各部门在开展工作过程中,要注重通过市区工作例会等形式,加强沟通交流。要深入镇、街道开展调研,更多地吸收人大代表参加,广泛了解工作实际、基层实际和群众需求,通过街镇人大工作例会,加强与镇人大、街道人大工委的联动配合,将人大代表和人民群众的意见建议反映上来。
- (三)充分发挥人大代表主体作用。结合区人大代表"凝心聚力促发展,担当作为再出发"履职实践活动,依托人大代表履职平台,开展人大代表问卷调查,分专题召开代表座谈会,开设网上专栏,结合常委会组成人员联系走访区人大代表活动,征询人大代表对"十四五"规划的意见建议。充分发挥代表专业小组的专业优势,采用多种形式组织人大代表参与到规划编制全过程中,支持代表依法履职,为规划编制群策群力。
- (四)有效衔接"十三五"规划执行情况。要加强"十三五"规划中期评估成果对接,密切关注"十三五"规划和各专项规划执行情况,在全面评估"十三五"规划执行情况的基础上,紧紧围绕"十四五"时期我区战略目标定位,深入研究"十四五"各

项指标体系,推动提升规划编制的科学性。

#### 三、工作安排

#### (一) 启动阶段(3~4月)

- 1. 财经委与区发展改革委沟通,跟踪区政府"十四五"规划编制的前期工作进展情况;
- 2. 区人大各专工委研究拟定"十四五"规划专题调研重点 选题;
- 3. 财经委形成区人大常委会开展"十四五"规划专题调研工作方案,报区人大常委会党组;
- 4. 区人大常委会召开"十四五"规划专题调研启动会,部署工作。

#### (二)调研阶段(4~9月)

- 1. 4~9 月,区人大各部门按照各自确定的调研重点,制定调研工作方案,开展专题调研,听取政府部门编制有关专项规划、有关街镇编制规划的汇报,了解"十三五"规划完成情况,9月底,形成各自的专题调研报告;
- 2. 4~8 月,区人大各部门组织召开代表座谈会,围绕城市管理精细化、优化营商环境、公共卫生体系等领域,听取代表对"十四五"规划的意见建议,并及时梳理汇总。
- 3. 5~6 月, 财经委、代表工作室、办公室组织开展人大代表问卷调查, 了解代表对"十四五"规划的看法、意愿和需求,

7月汇总形成报告。

- 4. 7 月,组织代表听取区发改委汇报规划基本思路、规划 纲要草案初稿等阶段性成果,结合区人大常委会(扩大)会议, 组织区代表评议区政府上半年工作时,听取代表对"十四五"规 划的意见建议。
- 5. 9 月,通过召开街镇人大例会,听取镇人大、街道人大工委对"十四五"规划的意见建议。通过市、区人大财经工作例会,与各区沟通交流"十四五"规划专题调研成果。

#### (三) 审查阶段(10月~2021年初)

- 1. 10 月,组织区人大代表听取区政府关于"十三五"规划执行情况,以及"十四五"规划纲要(草案)的编制情况汇报和内容解读;
- 2. 10~11 月, 财经委汇总调研情况, 形成区人大常委会"十四五"规划专题调研报告, 汇编区人大各部门的调研报告;
- 3. 11 月下旬, 常委会会议听取和审议区政府关于"十三五" 规划执行和"十四五"规划编制情况的报告;
- 4. 2021 年初,区五届人大七次会议审查和批准"十四五" 规划纲要(草案)。

#### 四、组织保障

为确保"十四五"规划编制专题调研的顺利进行,常委会成立"十四五"规划专题调研领导小组,由常委会主任担任组长,

常委会副主任担任副组长,分管副主任担任常务副组长,各专门委员会、工作委员会、办公室、研究室、代表工作室主要负责人担任成员。领导小组在常委会领导下,具体领导、统筹协调专题调研工作。

领导小组下设工作小组,由区人大财经委主任委员担任组长,相关专委会、工委、办公室、研究室、代表工作室相关负责人担任成员,工作小组负责具体落实、推进专题调研工作。区人大财经委负责工作方案的起草,重点活动的组织,同区"十四五"规划工作领导小组办公室沟通联系;区人大各部门结合自身工作,分头开展调研,广泛收集、及时梳理意见建议;常委会办公室、研究室负责综合性活动统筹,协调常委会领导出席调研活动,做好新闻媒体报道,及时反映工作动态,广泛动员社会参与等。

附件:区人大常委会"十四五"规划专题调研领导小组名单

#### 附件

### 区人大常委会"十四五"规划专题调研领导小组名单

组 长: 朱明福(区人大常委会党组书记、主任)

副组长: 陶夏芳(区人大常委会副主任)

胡海民(区人大常委会党组成员、副主任)

赵宏林(区人大常委会党组成员、副主任)

常务副组长: 何 强(区人大常委会党组成员、副主任)

成 员:(按姓氏笔画为序)

印国荣(教科文卫工委、侨民宗工委主任)

华 琼(预算工委主任、财经委副主任委员)

许 峰(办公室、研究室主任)

张丽莉 (法制委、监司委、社会委主任委员)

陈 达(城建环保工委、农业与农村工委主任)

金国宏(代表工作室主任)

徐一军(财经委主任委员)

## 关于促进更稳定更高质量就业的调研报告

就业是民生之本、安国之要。突如其来的新冠疫情对经济社会发展和人们的生产生活方式带来了深远的变革影响。在疫情防控常态化的当前阶段和整个"十四五"时期,做好促进就业相关工作、实现更稳定更高质量的就业,对青浦实现高质量跨越式发展具有极为重大的意义。区人大社会委根据区人大常委会年度工作要点和"十四五"规划专题调研部署,围绕"促进更稳定更高质量就业"这一主题,进行了相关调研,为科学谋划编制本区"十四五"就业相关规划积极建言献策。现将有关调研情况报告如下。

#### 一、"十三五"就业规划实施情况评价

"十三五"期间,区政府及相关职能部门依法贯彻实施《促进就业法》,落实就业优先战略和积极就业政策,健全促就业公共服务机制,本区就业局势基本稳定,就业规模持续扩大,整体就业质量取得了新的提高。

(一)各项规划指标完成情况良好。促就业工作的相关 8 项指标皆是约束性指标,预计年末都能顺利完成。尤其是 新增就业岗位的指标,今年的全年任务数是 18000 个,8 月 底的完成情况是 12112 个,在当前的严峻形势下完成预期任 务实属不易。同时,区人社部门自加压力,增加考核"新增就 业人数"的指标,更加科学、也更切合当前实际。另外,高技能占比的指标从"十三五"初期的 19.6%提高到了 30%,提高了 10 多个百分点,充分体现了本区就业结构质量的变化和相关部门的工作成效。

(二)促就业的工作体系基本构建。一是建立了"1+1+N"的区级就业政策体系,包括一个综合性的指导意见、一个促进农业就业的行动计划和 25 个涵盖就业、创业、见习、培训、特殊人群扶持等内容的具体补贴政策,为促进本区就业提供了基础支撑。二是创业环境持续优化。开展两轮创业型城区建设,打造创业社区新阵地,华新镇被评本市特色创业型社区。加强创业服务扶持,培育市区创业孵化示范基地 22 家,创业载体发展迅速。三是就业服务不断完善。搭建了"线上+线下"的就业服务信息平台,建立了覆盖区、街镇、村居的三级就业服务网络,提升了就业服务的覆盖面和时效性。相关职能部门加强沟通协作,聚焦不同对象分类施策,推动了重点群体和困难家庭就业。

#### 二、本区就业工作面临的困难和挑战

促进就业是一项长期性、系统性工程,当前本区就业形势依然复杂严峻。**从外部大环境看**,新冠肺炎疫情的全球化蔓延为全球经济发展带来了前所未有的严峻考验,全球经济面临较大的下行压力,对我国经济社会发展和就业情况带来

严峻挑战。**从本区情况看**,产业布局不平衡导致的结构性就业矛盾,土地减量化、青西水源地企业清拆,长三角示范区产业项目和乡村振兴战略带动就业的效应,短期内难以显现。**从本地劳动力的情况看**,多数城镇失业人员和农村富余劳动力就业能力不足,无法适用企业的用工需求。部分人员的求职意愿不够强,家门口就业的观念根深蒂固,对工作环境的要求也相对较高,促进本地就业任务艰巨。**从劳动力资源市场的情况看**,劳务外包缺少相应的法律法规加以规范,承接外包项目的劳务公司为降低成本雇佣了大量外来劳动力,对本地居民就业造成了一定冲击。

当前,本区促进就业工作在三个方面存在一些问题:

#### (一)政策方面

一是政策制定的科学性有待提升。一方面,就业政策依旧多而杂。比如在"1+1+N"的政策体系中,与农民相关的专项政策就有8件,政策适用存在一定交叉重叠。另一方面,存在政策真空。当前就业工作面临许多新情况,比如灵活就业、新就业形态、零工经济、隐性就业等相关情况缺少明确的扶持政策。同时,产业政策与就业政策的联动不足。《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的实施意见》《青府发〔2018〕34号〕作为"1+1+N"的政策体系中的总领性文件之一,明确提出了"在制定产业、贸易、项目投资等重大政策

时,综合评价对就业岗位、就业环境、失业风险等带来的影响,发挥正向牵引作用"等要求,但实践中产业政策的制定缺少人社部门的有效参与,对就业的牵引效应效果未完全显现。

二是政策实施的有效性有待增强。政策宣传力度不够,企业对就业政策的知晓度不够高,政策宣传的方式还需改进。个别政策条款实施效果不理想,比如 2019 年全区用人单位吸纳未被认定为就业困难人员的本区农村富余劳动力岗位补贴,发放单位仅1家,补贴2人,发放金额 0.22 万元,未能有效发挥引领和激励作用。

#### (二)服务机制方面

- 一是就业情况的底数亟需厘清。相关信息平台不够完善。我区尚未建立区级劳动力信息资源库,目前依托市级相关平台系统开展就业服务工作。本次调研中基层就业援助员普遍反映,市级平台系统的数据更新不及时、信息不准确,影响了就业服务的质量。部分就业形态监管存在盲点。随着社会发展,就业的形式日益多样,除了单位就业之外,灵活就业、隐性就业、不正规用工就业等多种用工渠道情况复杂,难以准确掌握。
- 二是基层就业援助员队伍建设仍需加强。本区的就业援助员队伍基本实现了村居全覆盖,在基层就业服务中发挥了重要作用。各街镇对基层就业援助员的递补招录等管理手势

不一,有些在援助员离岗或退休后由村居委会干部兼任。有 些就业援助员兼职的村居事务较多,工作无法兼顾,有些工 作责任心不够强,业务能力也有待提升。

三是就业补贴资金的监管和拨付机制还需完善。区就业促进中心履行补贴资金受理、审核、发放的职责,同时担负资金监管职责,两者并行存在一定风险隐患。区级补贴政策的受理审核、补贴资金发放等程序,没有开发相应的信息系统,需要人工操作,增加了工作量,也容易造成安全风险。

#### (三) 职业培训方面

- 一是职业培训促进就业的显示度不高。据统计,2019年全区24293人次的培训总人数中,本市失业人员参与培训仅有304人次,占比不足1.3%。一些偏向个人兴趣类的培训项目与劳动者就业的匹配度不高,促进就业的效果不够明显。
- 二是企业对职业培训的重视程度不足。一方面,部分企业忙于生产发展,对职业培训有所忽视,组织职工参与培训的意愿不强,培训的管理也相对松散。另一方面,相关部门对职业培训的宣传和引导企业开展自主培训的力度等还需加大。
- 三是公办职业院校参与职业培训的保障机制不完善。据 了解,近年来区工商信息学校承接职业培训的数量逐年下降。 由于政策因素限制,学校利用双休日开展社会化职业培训的

积极性受到一定影响,学校的培训师资、专业设备等未得到有效利用。

#### 三、对"十四五"就业规划的意见建议

机遇与挑战并存。长三角一体化发展和进博会两大国家战略的实施推进,发展动力的转化调整,"三大两高一特色"为主导的新经济产业支撑,给"十四五"时期本区促进就业工作带来了新的机遇和活力。结合本区实际,对"十四五"就业规划提出以下意见建议。

(一)强化政策引领,夯实就业基础。一要强化政策统筹性协调性。就业是一项系统性工程,今年的国务院政府工作报告指出就业优先政策要全面强化,财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业,努力稳定现有就业,积极增加新的就业,促进失业人员再就业。本区"十四五"时期要进一步加强区域政策的统筹力度,结合青浦"两大国家战略"和区域经济特点,在产业、经济、人才等综合性政策制定时要被经济特点,在产业、经济、人才等综合性政策制定时要变先评估对就业的影响,提出稳定就业、增加本地就业岗位的具体措施,加大对就业的支撑保障力度。二要提升政策针对性实效性。聚焦产业结构调整造成的就业岗位局部性缺失、"求职难"和"招工难"并存的结构性矛盾、农村富余劳动力就业难等问题,制定一批不局限于单纯补贴扶持、更加精准立体的综合性激励扶持政策,提高政策的感受度和获得感。三

要加强政策前瞻性创新性。紧跟社会发展趋势,针对灵活就业、新就业形态、零工经济、隐性就业等相关情况加强创新研究,探索制定本区相关支持保障政策,释放更多制度红利空间,进一步调动自主就业、灵活就业积极性,维护相关就业人员合法权益。

(二)精准发力帮扶,稳住重点群体。即千方百计稳住 农村富余劳动力和大学生两类重点群体就业。关于农村富余 劳动力。农村富余劳动力就业是稳定全区就业的重要内容。 要摸清底数。对全区农村富余劳动力的情况进行全面摸底, 包括人数、区域分布、潜在就业意愿以及隐性就业等情况, 底数清才能方向明。要发展灵活就业、非正规就业。大力开 展职业培训,支持其从事家政服务、养老护理、民宿旅游、 农村电商等行业,提升职业培训与就业的匹配度,提高其就 业技能。加强青东、青中地区与青西地区招工和求职需求对 接,引导青西地区农民"走出去"就业。此外,要重点关注 和扶持 55-60 周岁的农村妇女就业。关于大学生群体。大学 生群体就业情况是体现区域整体就业质量的重要因素。要做 好个性化的就业服务。在全面摸清其所学专业、个人履历特 长、真实就业意愿的基础上,进行精准匹配推荐。要充分熟 悉了解大学生的就业心理,加强职业观念引导,在就业援助 员初步工作基础上,由资深的专家团队进行专业就业辅导,

提供专业意见,助力创业新苗成长。对有创业意向的大学生要加强一对一全过程跟踪服务,全面宣传相关创业扶持政策,确保其充分知晓、理解到位;进一步缩短创业补贴的办结时限,提升服务效率。

(三)优化服务管理,增强服务效能。一要推进重点信 息化项目建设。1.就业基础信息库。构建区级就业基础信息 库,将社保、税务等各部门信息进行整合,形成定期更新维 护机制,将新就业形态、灵活就业、隐性就业等相关信息数 据纳入其中。2.动态监测系统。就业状况是个动态过程,在 基础信息库建设基础上,有必要进一步构建一个动态监测预 警系统,根据基数信息库动态调整的信息数据,针对不同情 况进行智能建模和分析预警,为提前干预和科学决策提供依 据。3.补贴资金拨付系统。加快开发区级就业资金业务信息 化管理系统, 规范资金拨付程序, 规避人工操作风险隐患, 确保资金安全、提升工作效率。二要优化就业服务举措。总 结固化疫情期促进就业好的机制和方法,推动线上招聘、线 上培训工作常态化,提高线下就业服务的可及性和覆盖面。 做大做强区就业促进中心的职业介绍和职业指导功能,统筹 规范好体制内单位发布用工岗位、购买第三方服务、委托第 三方招聘等服务机制。三要推进基层就业服务队伍建设。完 善就业援助员队伍考核激励机制,探索搭建一些培养成长、

定向招录的平台渠道,调动队伍工作积极性。加强队伍专业化建设,定期开展业务培训,提升其能力水平,推动就业援助向全方位就业服务发展。建立相对统一的管理机制,在深入调研基础上,出台对就业援助员队伍管理的指导性意见,进一步明确职责定位,加强面上统筹。

(四)聚焦培训带动,提升就业质量。一要提高培训的针对性。聚焦城镇无业失业人员、农村大龄富余劳动力等就业困难群体,探索制定符合本区产业布局和企业实际用工需求的区级培训补贴项目,更好发挥培训促就业尤其是促进本地居民就业的功效。二要提高培训的专业性。认真研判国家对技能人员水平评价改革的影响,引进和培育更多符合产业发展趋势和我区发展实际的权威性行业评定机构,引导区域内社会化培训机构做专做精做强,以适应本区职业培训需求。三要提高培训的积极性。充分调动公办职业学校、企业参与职业培训的积极性。探索研究职业培训专业教师业余兼职授课的报酬支付渠道,提高学校培训设施资源的利用效率,积极搭建校企合作平台,推动共享共赢。

## 关于优化营商环境专题调研报告

近年来,区委、区政府始终把优化营商环境摆在突出位置,采取了一系列"刀刃向内"的改革举措,营商环境建设取得积极成效。"十四五"时期是青浦全面跨越式高质量发展的关键五年,编制好"十四五"规划意义重大、影响深远。"十四五"时期,青浦将加快培育经济新动能,因此打造营商环境新高地显得尤为重要。根据区人大常委会"十四五"规划专题调研工作安排,对照《上海市优化营商环境条例》的新要求,区人大财经委会同监察司法委、常委会侨民宗工委、预算工委共同开展了优化营商环境专题调查研究,听取了区发改委相关工作情况汇报,分别赴区经委、商务委、政务办、市场监督管理局、税务局、工商联、大数据中心、网格化管理中心等部门进行实地调研,组织职能部门、行业协会、企业、区人大专业小组代表等多层面座谈交流,结合复工复产综合检查,走访上百家企业。现将调研情况报告如下。

#### 一、工作情况及成效

"十三五"时期我区全面贯彻落实市委、市政府关于优化营商环境的决策部署,深入实施优化营商环境 1.0 版到 3.0 版改革方案,探索开展营商环境评价工作,在相关业务优化流程、压缩时限、减少环节、降低成本等方面取得了阶段性成果,为企业和群众提供了更多便利。

- 1. "最多跑一次"改革让群众少跑路。努力推进"进一扇门"工作,完善一次告知、限时办结、首问负责等制度,积极兑现全部涉民涉企行政审批事项"最多跑一次"审批承诺。全面取消区级设定的行政审批事项,实行行政审批目录清单化管理,校核新的权责清单并向社会公布,根据最新的权责清单,对我区行政审批目录进行调整,确定可公开的审批事项,明确事项适用依据。编制行政许可目录清单、一次性告知单和服务指南,保持动态调整,及时公开公示,梳理出"不见面""最多跑一次""快递送"等分类目录。不断优化审批流程,注重能并不串、同步审批,减少互为前置,企业群众办事的便利化水平不断提高。
- 2. "一网通办"让政务服务效率提升。升级改造网上政务大厅,推进政务服务事项上线工作,作为一个频道全线入驻市政务服务"一张网"。稳步推进"一网通办"行政审批事项全程网上办理配置工作,提高了全程网办率。推动部门之间数据共享,梳理并推广应用电子证照,完成行政服务中心综合受理平台与电子证照库用证接口技术对接,方便窗口工作人员查看调用,提高了受理效率。推动"互联网+政务服务"改革,构建高度集约的"云+数+应用"的技术架构,积极融入"上海企业服务云""市民云",加大"青浦服务"微信公众号建设,将涉民涉企的政务服务推送至企业、群众指尖,增强了服务的精准性和可及性。
  - 3.优化服务为企业持续发展赋能。完善政府与企业联系机

制、企业诉求反馈协调服务机制,组织开展全区企业大调研以及组团式服务企业活动,认真倾听企业诉求和意见,全力营造良好的服务企业氛围。聚焦重点产业,加大政策支持力度,出台《青浦区产业用地项目准入实施办法(试行)》,提出支持民营经济发展的十条举措,梳理汇总全区现行产业政策和当年服务活动计划,通过纸质宣传册和微信公众号等形式向企业发放,帮助企业充分知晓和享受政策扶持。贯彻税制改革和减税降负要求,积极落实好增值税、企业所得税等领域重大税制改革,确保改革红利有效释放,有力支持民营经济和中小微企业发展。

#### 二、存在的问题

近年来本区在优化营商环境方面的改革举措已经显现出了积极成效。但从服务主体和服务对象两个角度出发,持续优化营商环境还存在一些问题和不足。

一是服务管理的硬环境还有待提升。一方面,虽然围绕企业 开办、工程建设项目等政务管理服务建立了多个信息化平台,但 信息化建设、管理以及应用仍需加强。比如,"一网通办"各类 受办系统还不够稳定,运行速度还不够快,线上办理需要付出更 多时间,"一网通办"青浦区频道的栏目设置、功能模块等还有 待改进和完善,线上线下信息不对称的现象仍然存在,政务服务 线上线下一体化需加快推进;事中事后监管平台已初步形成,但 是部门使用率并不高,进而导致联动监管机制仍不健全。另一方 面,服务场地等基础配套建设还存在明显短板,比如,区行政服务中心受场地限制,周边交通拥堵,给企业和群众带来不便,同时仍有一些审批事项未能进入行政服务中心大厅,企业和群众办理不动产交易、税务、医保、社保等服务事项,不得不跑两扇门或多扇门。

二是服务机制仍需进一步完善。尽管实施了流程再造,但是在实际运行中发现,仍然存在不尽合理之处。随着"放管服"改革的不断深化,市场准入门槛越来越低,但前端放开的同时,对后端高效管理提出了更高要求,加大了事中事后监管难度。在实际操作中,已经发现一些"借壳""借人"开办企业的情况,即企业的实际操控者通过购买已开办企业的资质或者借用第三人作为申办人申请开办企业,开办获批后即虚开增值税发票。比如,为了降低管理风险,对企业实行税务发票领用限额管理,在防范风险的同时,一定程度上限制了处于初创期的成长性企业的发展。如何在便利企业与防范风险之间求得平衡,还需要进一步探索。

三是惠企政策落地的效应还有待提升。一是政策宣传不够及时、到位。存在着信息不对称的问题,有些企业反映对相关政策不知晓,在市场主体最需要政策支持时,政策未能及时落地,企业还未享受到优惠政策支持可能就已关停了。二是政策获得不够便利。有些中小微企业反映,政策过度分散,获取政策的程序较

复杂,需要配备专业力量,中小微企业对政策接受理解的能力有限,很难获取到必要的政策支持,使政策效力大打折扣。三是政策落实的精准性还需提高。企业遇到的难题是各种各样的,"一刀切"的纾困解难政策很难适合不同企业的不同需要,这就需要对症下药。虽然这几年出台了一系列惠企政策,但在实地调查中发现,有些企业并没有切实感受到相关政策的实惠,缺乏对政策实施效果分析评估。

#### 三、意见建议

营商环境,没有最好只有更好。"十四五"时期青浦要打造上海对外服务门户城市和长三角一体化发展综合性节点城市,要全面贯彻新发展理念,积极同周边地市建立合作机制,推进制度创新,以企业和群众感受度作为标准,打造一流营商环境和长三角一体化发展示范区。

1. 以政务大厅标准化建设优化线下服务。一是结合实际条件和需求,以建设综合性政务服务大厅、提供一站式服务为目标,重新布局行政服务中心,着力实现政务服务事项"应进必进",不断提升行政服务中心的运行硬件和服务能级。二是深化政务大厅"一口受理"改革,努力实现"综合窗口"全覆盖。全面实施"前台综合受理、后台分类审批、窗口统一出件",强化综合窗口人员培训,打造一支综合业务素质较高的队伍,围绕企业开办、社会投资项目、企业纳税、企业注销等领域,加强综合窗口建设,

为企业和群众提供更优政务服务体验。

- 2. 以"一网通办"改革提高服务效率。一是推动业务流程 再造。围绕高效办成一件事,梳理编制一件事清单,进一步推进 流程再造,复制推广自贸区改革经验,对原有各部门碎片化、条 线化的政务服务事项前端受理功能,探索建立部门协同办理的行 政审批模式,推动改革攻坚突破。二是强化"一网通办"平台应 用。加大公共数据归集力度,全面升级改版"一网通办"青浦区 频道,进一步优化整体栏目布局和服务提供方式,着力提升电子 服务能力。推广移动政务服务,系统梳理各部门政务服务移动端 应用情况,推动全区所有符合条件的政务服务移动端应用整合纳 入"随申办"青浦市民云,实现应用服务栏目多样化,形成移动政 务服务统一入口,加大"随申办"宣传推广力度,不断提升用户 知晓度和活跃度。
- 3. 坚持问题导向推动惠企政策及时兑现。一是加强对惠企产业政策的梳理汇总,围绕企业视角重新梳理各项惠企政策支持点、支持内容、政策要点等信息,以清单方式列明各项政策支持方向、申报时间、责任部门和咨询联系电话,通过对汇编内容结构和展示方式的调整,努力为企业提供更为清晰的政策脉络和申报路径。二是以大数据中心为基础,推进涉企政策的智能体检,加快政策集成、自动匹配的推送系统建设,加深用户对政策申报条件的了解,便于用户提前规划准备,提高企业政策项目一次申

报成功率,力争做到企业与项目之间的匹配。三是加大对政策宣传力度,打造一支政策宣传服务队伍,通过系列主题性讲座等方式,向企业发放政策宣传手册,详细解读各项政策细节;结合企业走访调研,或直接送达、或微信、或邮件等方式将政策信息发送企业。四是提升产业平台运行效率和资金拨付效率,通过产业发展申报与服务平台信息共享,合理设置简易流程申报条件与适用范围,让企业享受政策更便捷、获得扶持更及时。

4. 深化和拓展长三角一体化政务服务。一是线上线下联动,更大范围推进"区域通办"。依托示范区青吴嘉三地专栏入口,推进企业服务全流程线上办理。做强线下"示范区"服务专窗,深化三地通办服务模式,归集"区域通办"事项,实现线下就近办理。二是统一办事标准,打造示范区服务品牌。制定示范区政务服务在咨询投诉、政策条件、程序方式和服务措施等方面的标准规范,以"最少时间、最少环节、最简材料"为目标,逐步实现办理窗口平台、要求材料、审核规范、办理时间、结果形式等方面的统一。三是共享共用共治,加强事中事后监管。以应用需求为导向,在政务服务、市场监管、城市管理、社会治理等领域探索开展公共数据共享共用,为跨区域协同发展提供数据支撑和法治保障。

# 关于持续放大进博会效益和青东联动发展 专题调研报告

"十四五"时期,青浦同时承接进博会和长三角一体化发展两大国家战略。作为中国国际进口博览会的永久举办地,青浦要深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神,站在落实国家和上海新一轮发展战略的高度,积极谋划持续放大进博会溢出效益和青东联动发展,充分借助进博会"主场效应"推动青东地区高质量一体化发展。根据区人大常委会"十四五"规划专题调研工作安排,区人大财经委会同常委会城建环保工委、预算工委共同开展了持续放大进博会溢出效益和青东联动发展专题调研,分别赴区发改委、商务委、科委、财政局、青东办等部门进行实地调研,组织职能部门、有关街镇、企业、区人大专业小组代表等各层面座谈交流。现将调研情况报告如下。

#### 一、工作情况及成效

青东地区依托良好的区位优势和发展基础,在率先承接进博会溢出效益、促进经济高质量发展中承担着主力军角色,青东加强统筹聚焦,联动发展各项工作取得良好开局。

1.全面创新联动发展的各项机制。加强工作研究,细化出台了《青东联动发展三年行动计划(2020年—2022年)》等一

批工作方案和政策办法,明确了联动发展的内涵、蓝图和路径,以及青东地区的核心功能和空间布局,为联动发展提供了有力的制度支撑。建立健全工作统筹机制,成立青东联动发展领导小组,通过领导小组、一办五组和青东办三个层面加强统筹,上下贯通、分级负责,坚持一手抓研究,一手抓推进,聚焦解决战略问题、工作问题,真正把联动发展落到实处。建立健全要素联动机制,加强项目的对接跟进,挂图作战、倒排节点,2020年75项重点任务和165个项目绝大部分有序推进,确保项目早落地、早开工、早见效。

2. "6+365"等产业平台建设方兴未艾。"6+365"、跨境电商、商务商贸、文化创意、北斗导航等现代服务产业平台建设加快推进。随着进博会连续举办,青东地区已建成7个进口博览会上海交易团"+365"常年展示交易服务平台,发挥综合功能平台资源优势,推动进口商品展示交易。如位于国家会展中心的东浩兰生"一带一路"进口商品展销中心,已有超过100家企业的1000多种商品进行常年展销;绿地全球商品贸易港已与40多个国家的100多个贸易商会、行业协会、知名企业开展战略合作,推动保税展示交易业务和跨境电商联动发展,商品实现与海外"同质同价"。发挥平台商贸促进功能,鼓励专业贸易平台扩大影响力,位于华新镇的上海西郊国际农产品交易中心,进博会期间受到了众多外国经贸团的青睐。

3.招商引资加速提质增效。加快构建"大招商"格局,依托 西虹桥商务公司建立统一招商平台,加强会展经济、总部经济、 平台经济、创新经济招商,统筹协调招商引资有关工作,加强对 引进项目的审核把关和落户布局。抢抓进博会客商云集契机,推 进招商企业(项目)落地,其中包括网易等不少大项目。积极落 实对接"6+365"实施意见,加强与有关机构合作,如西虹桥公 司与中国服务贸易协会签订合作协议,推荐平台和重点企业参与 上海交易团展前对接会,承接进博会旅游专线,不断拓宽招商和 宣传渠道。密切对接市级会展业三年行动计划,加大会展企业引 进力度,积极培育会展产业集聚发展,打响"青浦会展品牌"。

#### 二、存在的问题

虽然持续放大进博会溢出效益和青东联动发展已取得一些成效,然而青东地区在承接进博会溢出效益、联动提升发展能级方面依然面临诸多困难和问题。

1.联动放大进博效益有待进一步增强。青东地区还缺乏承接进博会溢出效益的重大载体和抓手。一是"6+365"平台影响力有待提升。从实际运营看,"6+365"平台商品品类较少,价格优势不明显,配套服务不完善,一定程度上影响了消费体验,相对其他业态影响力还不够大。二是进博会与商贸、文旅、快递物流等相关产业联动有待强化。青东五镇在文化、产业方面还未形成特色展示线路,进博会与相关产业的融合度尚须提升。三是进博

溢出效益主要集中在以徐泾为中心的酒店、餐饮等服务性行业,青东五镇参与进博会的渠道主要是以服务保障为主,在如何放大和分享溢出效益上还缺乏有效载体和平台。

- 2.联动基础还不够扎实。联动发展的基础是物理空间的贯通。对标虹桥商务区标准,青东地区居民出行还不够便利,基础设施配套还不完善,一大批交通道路需要改造升级,市容市貌环境品质仍有很大提升空间。青东地区各层级道路与五镇共享设施的通达性还需提高,与市区、长三角周边城市的交通路网还需系统规划,健全区域路网体系。青东地区的教育卫生文化养老等社会事业资源主要为各镇居民服务,分布较为分散,服务能级不高,亟需进行梳理统计,在摸清可利用资源底数的基础上,全面整合提升各类公共服务资源。
- 3.联动机制还不够完善。由于青东五镇存在着区域之间发展的不平衡,比如白鹤镇新市镇总体规划还未获批,经济基础相对薄弱,产业升级、园区二次开发、空间腾挪等受到镇级财力制约,推进缓慢。青东地区还缺乏统一规划,各镇之间存在同质化竞争现象,在优质投资项目合理跨镇选址落户方面还需创新突破,目前各镇都有相对明确的优势产业,但产业联动的积极性还不高,产业布局还需进一步统筹协调,抓紧出台项目流转和区域合作发展利益共享办法。

#### 三、意见建议

坚持目标导向,把持续放大进博会溢出效益和推动青东联动发展统一起来,以建设虹桥国际开放枢纽为引领,面向全球扩大对外开放和面向长三角深化对内开放,加快建成长三角一体化示范区经济发展龙头。

1.打好"四张牌",辐射青东联动发展。对标"国际化中央 商务区、国际贸易中心新平台、国际国内开放枢纽"的定位,打 好"四张牌",辐射青东五镇联动发展。一是高起点规划打好"保 障牌", 找准青东地区在全市、一体化示范区以及长三角的功能 定位,科学谋划青东地区的核心功能。推进落实青东地区城镇总 体规划、土地利用总体规划等"多规合一",实现控详规划全覆 盖。开展一体化空间谋划和城市设计,为青东地区建设管理提供 支持。二是统筹资源打好"整合牌",探索打开行政区域边界的 方式方法,整合土地、楼宇、资金等资源,建立片区产业转移和 项目流转机制,对税收分成以及相关经济统计指标,由相关镇、 公司按约定比例共享,探索以利益协同推进区域联动,围绕重点 产业和区域招商,提高成果显示度。三是构建发展架构打好"联 动牌", 高水平高标准制定"十四五"时期会展商业、物流、软 件信息等发展目标, 以西虹桥为核心联动五镇, 进一步推动招商 引资、科研共享、政策衔接等方面形成合力。四是加强载体建设 打好"创新牌",探索进博会溢出带动效益载体建设试点,以"进 博会特色小镇"、"进博会商业综合体"等形式打造"进博会溢 出效益示范基地",建设区域进博会效益溢出高地,以点带面扩大进博会溢出效益。

2.合理布局,增强产业发展核心竞争力。青东五镇要瞄准贸 易经济、数字经济、会展经济等,加大产业结构调整力度,因地 制宜构筑各具特色的优势,实施错位发展。一是建立重大产业项 目统一招商平台,每年统筹青东五镇"走出去"或在区内组织推介 会,各镇招商部门各自组织的各项宣传推广活动,按照"统一品 牌对外、统一组织协调、统一产业布局、统一产业政策、统一运 行机制、统一招商和服务标准"等要求进行。二是充分发挥产业 地图引导作用,根据产业地图落户重大产业项目。对青东地区投 资设置具体的差异化分层准入条件,引导同类产业中不同能级的 项目合理布局。从产业、土地、人才等方面完善政策,加快推进 青东地区重大产业项目落地。三是紧盯千百亿目标,充分利用"上 海商贸服务型物流枢纽"机遇,发挥市西软件信息园的载体功能, 促进消费领域全面升级,加强制度创新和政策突破,提升产业集 聚度,推动快递物流、软件信息、现代商贸、跨境电商、医疗器 械等产业做大做强。四是以进博会为契机,推动供给侧结构改革, 进一步加大高端服务业领域的开放力度,鼓励更多区内企业向高 端服务业发展,积极培育一批高端服务业龙头企业,逐步形成完 整的产业链,探索建立促进产业内部联动和产业链深度融合的产 业联盟、产业基金。

3.完善功能配套, 夯实联动发展基础。加强基础设施建设和 公共服务供给, 筑牢青东联动发展的基础。一是研究制定交通路 网专项规划, 加快健全区域路网体系, 努力构建高效一体的轨道 交通、高快速路与慢行交通网络、深化整合各类公交资源、形成 公交闭环,着力打通公交"最后一公里"。开辟多种停车空间, 探索新型停车方式,解决停车难题。二是提高公共服务品质。结 合新一轮社会事业三年行动计划,进一步谋划建设青东地区公共 服务体系,努力实现公共服务资源 15 分钟生活圈全覆盖。鼓励 青东内部优质公共服务品牌共建共享,支持青东地区已有的教 育、医疗品牌资源,与青东地区的教育、卫生机构等对接合作, 积极谋划青东共同打响国家级和市级的区域品牌,进一步提升青 东整体知名度和影响力。三是加强 5G 基础设施建设,推动光纤 宽带网、无线宽带网、移动物联网深度覆盖,鼓励新一代通信技 术在智慧交通、枢纽管理、会展服务等领域应用推广,推动 5G 网络技术融合应用升级落地,完善民生应用场景,切实提升智慧 化应用水平。

# 关于青浦区实施乡村振兴战略推进产业兴旺 "十四五"规划的调研报告

根据区人大常委会工作安排,区人大常委会农业与农村工委对本区实施乡村振兴战略推进产业兴旺"十四五"规划编制情况进行了专题调研,听取区农业农村委、区发改委、区商务委、区财政局、区科委、区规划资源局、区文旅局、区人社局、青发集团、现代农业园区等相关单位关于本区实施乡村振兴战略推进产业兴旺工作情况介绍,了解本区在实施乡村振兴战略"十四五"编制中的关于产业兴旺重点和难点问题,结合常委会组成人员联系代表、工委专项工作调研等活动广泛听取区镇人大代表、村居代表、农业主管人员和农业经营主体意见建议。现将调研情况报告如下:

#### 一、"十三五"简要回顾与展望

"十三五"时期,在区委、区政府的正确领导下,本区深入贯彻党中央、国务院和上海市委、市政府各项方针政策,以农业农村现代化为总目标,以农业供给侧结构性改革为主线,现代农业加快推进,乡村产业融合渐成趋势,农村创新创业日渐活跃,乡村产业得到蓬勃发展,顺利完成了"十三五"规划确定的主要目标任务。

- 1.农业规模化经营水平得到提高。随着地区工业化、城镇化的快速发展,农村劳动力大量向二、三产业转移,同时,农民土地承包经营权委托流转机制也逐步完善,为农业规模化、专业化发展创造了条件。据统计全区粮食规模经营的比例占 90%以上;蔬菜组织化经营比例占 85%,绿色认证率达 27.35%,农业标准化率达到 60%。农业规模化生产已成为本区现代农业的主要特征。
- 2.农业新型经营主体大量涌现。加大政策扶持力度,培育和发展家庭农场、集体农场、农民合作社和农业龙头企业等多种新型农业经营主体,将土地经营权流向懂生产、会管理、善经营、乐带动的新型经营主体。目前,已建立星级农民专业合作社 183家,农业龙头企业 28家,家庭农场 400家,新型经营主体已成为本区现代农业的中坚力量。
- 3.农业基础设施和机械装备得到加强。全区已建成3个万亩良田区,形成了一大批"田成方、路相连、沟相通,排水通畅,旱涝保收"的高产稳产基本农田;建设了2.76万亩的高质量设施蔬菜生产基地,其中保护地设施菜田8597亩;已建成标准化水产养殖场40个,面积15067亩;水产良种场2个,面积560亩。推进了7个粮食烘干中心和15个农机服务中心建设,全区大中型农机拥有量达到980台,主要农作物机械化率达到96.91%,农业基础设施日益完善,农业抗自然灾害能力稳步提高。

- 4.产业融合发展取得新进展。本区把休闲农业和乡村旅游作为发展都市现代农业,促进农民增收,建设生态宜居新青浦的一项重要工作来抓,使本区涌现了一批有规模、有品牌的农业旅游景点景区,不断培育产业新增长点。朱家角寻梦源五星级农业休闲园和张马村 4A 旅游景区创建完成,目前,全区休闲农业 4A 旅游景点 2 个、五星级农业休闲园 3 个,农事旅游节庆 3 个,年接待旅游人次 160 万,直接收入 2.0 亿元,带动劳动就业千余人,积极促进农业增效、农民增收。
- 5.农业招商引资有新突破。研究制定农业招商和服务政策,重点围绕青西三镇和白鹤镇、乡村振兴示范村片区和现代农业园区,加大对外招商引资力度。经与上海华固实业发展有限公司多次洽谈,白鹤镇草莓核心区曙光路两侧 317 亩(一期)草莓立架栽培、金泽镇淀西村 1800 亩寿司米种植、王港村 750 亩高端连栋蔬菜大棚等项目均已达成意向;上海现代农业有机肥配套中心项目(占地 63.8 亩,总投资 7790 万元)已进入实施阶段。通过招商引资、引智、引技,促进我区农业产业转型、提升和发展。
- 6.农村集体经济不断壮大。规范三资管理,推行了村财务管理制度、农村党员议事会制度、村务公开民主理财制度和村干部离任审计制度等,完成村社分账管理工作。依托上海市农交所网络交易平台,建立11个街镇产权交易分中心,实现全区街镇的村级经营性资产委托镇资产公司管理,不断提升农村集体资产管

理水平。设立区"百村基金", 搭建了农村集体经济发展三级平台及村经济薄弱村帮扶平台, 平台共运行项目 41 个, 项目投资 18.6 亿元, 年租金 1.1 亿元。

#### 二、存在的问题

由于农村农业在发展过程中长期被边缘化,各种乡村产业基础设施方面的投入不足,缺乏有效的政策支持和财政投入,导致发展相对滞后。目前青浦区的乡村产业发展对标全球城市郊区农村和长三角生态绿色一体化乡村振兴示范区的要求,仍存在一些短板。主要表现在:

- 1.现代农业发展水平不高。产业化、规模化、品牌化进程慢。 我区农业正处在由传统农业向现代农业发展转变的过程中,农村规模化经营需加速推进,农业科技、创新、应用能力有待进一步加强,农业产业化品牌化有待进一步提升,农业生产效率有待进一步提高。生态环境、自然景观、历史人文等资源缺乏深度整合,导致青浦区的核心竞争力和市场吸引力不强。农村一二三产业融合程度低、层次浅、链条短,附加值不高。乡村旅游、休闲农业等还处于培育阶段,且大部分是由工商资本创办,与农民间的利益联结机制还不健全,带动农民分享现代农业发展收益的办法不多。
- 2.农业发展支持力度不够。制度创新和改革相对滞后,对新产业、新业态的发展以规制和控制为主,缺乏可操作的引导、激

励性措施。在推进产业兴旺过程中政策叠加效应不明显,资源不够集中,补贴政策上侧重以农户为主,对规模化经营的农业企业支持缺乏力度,在税收减免、信托支持等方面政策倾斜力度不够。农业农村领域优化营商环境改善不明显,增加了农业企业经营成本。农村产业建设用地供给问题较为突出,设施农用地政策相对滞后,农业建设用地供给数量不足,土地使用范围限定过于严格,难以满足现代农业发展需求。农村宅基地资源盘活利用效率不高,促进集体经营性建设用地入市尚未有实质性进展,土地政策改革创新的力度不够,一定程度上制约了现代农业发展速度。

3.产业振兴人才储备不足。缺少能够长期扎根农村、从事农村技术研究推广的"土专家"、"田秀才"、"花博士"。有文化、懂技术、会经营的新型职业农民数量偏少,能够承接网络经济时代的旅游文化产业、新业态电商产业的复合型人才更少,农村空心化和老龄化的压力不断加大。广大村民和村集体作为产业发展关键主体的地位未得到体现,积极性普遍不高。青年村官、大学生村官流动性大,一旦服务期满,他们就想方设法向外流动,真正能静心安身在农村干出一番事业的颇为少见。

# 三、实施乡村振兴战略推进产业兴旺的意见建议

十四五期间,要推动乡村振兴战略的实施,必须紧紧抓住产业兴旺这个"牛鼻子",大力破解相关瓶颈问题,把大力发展农村生产力放在突出位置,围绕产业兴旺下功夫,做大做强高效绿

色种养业、休闲农业和乡村旅游业、乡村服务业、特色产业,培 育农业农村发展新动能,壮大乡村振兴的基础。

- (一)要注重长远规划,增强农村产业发展的耐力。城市越发展,乡村越稀缺。"产业兴旺"必须坚持科学规划为先导,根据乡村功能定位和实际情况,编制科学系统的产业发展规划,明确产业发展的基础条件、重点任务、阶段目标和行动方案,为乡村"产业兴旺"引路导航,发挥乡村资源的最大效益。要坚持多规合一,乡村产业发展规划要与国土空间规划、生态环境保护规划、城乡建设规划有机结合起来,与本区主导产业规划有机结合起来,与乡村发展规划有机结合起来,增强产业发展规划的可行性和操作性。要加大农村基础设施投入力度,从区级层面统筹规划农村道路、烘干中心等生产生活设施建设,提高农村基础设施能级,夯实农村产业兴旺的基础。此外,产业发展规划编制好之后,要坚持一以贯之,一张蓝图绘到底,既不能急功近利、半途而废,也不能频繁变动、自毁长城。
- (二)要注重发挥特色,打造农村产业发展的亮点。实施乡村"产业兴旺"应着眼于优化一产,在此基础上大力发展二三产业,促进农旅结合、产业融合,通过深化农产品加工,做深做细农旅项目,拉长农业产业链,提升农业价值链,促进农业接二连三、连绵不断,推动农村一二三产融合发展。要一切从实际出发,千万不能照搬照抄,用一个模式去套。就本区而言,青东有紧邻

上海大都市的地利优势,青西有得天独厚的自然禀赋,各街镇应 扬长避短、因地制宜,结合区位优势及农业产业特点,利用好蛙 稻米、练塘茭白和白鹤草莓国家地理标志等特色产业品牌,发挥 乡村振兴示范村、青西郊野公园等资源作用,宜农则农,宜游则游,推动青东地区五镇联动、青中地区产城融合、青西地区"美丽经济"发展,走出具有自身特色的产业兴旺之路。

(三)要注重依靠群众,凝聚农村产业发展的民心。乡村"产 业兴旺"的主体是群众。群众主体就是让广大农民成为乡村"产 业兴旺"的主体力量,而不是旁观者和跟随者。"产业兴旺"最 根本的动力来源于农民群众。乡村产业发展一定要发动群众,依 靠群众,尊重群众意见,最大限度地发挥群众的主动性、积极性 和创造性。乡村产业发展要积极吸引群众参与,充分发挥群众的 主体作用,要防止农民将土地流转出来以后,就成为乡村产业发 展的观众。 政府点燃星星之火, 最终还是要靠众人拾柴才能火焰 高。一个村到底搞什么产业,怎么搞,一定要注意走群众路线, 相信群众,发动群众,依靠群众。实践表明,任何一件事情,群 众要做的,我们去帮一把、推一把,往往事半功倍,可以做得很 好; 群众不想干的, 或是群众还没想通的, 就推着他们干, 往往 会事倍功半。一定要先做好群众工作,统一群众思想,鼓励群众 广泛参与,充分调动起群众的积极性,通过群众的力量来共同促 进乡村产业兴旺。

(四)要注重改革创新,激发农村产业发展的动能。实现产业振兴,要大力推进制度创新,加强资源要素供给,激发农村发展活力。要多渠道、多途径解决农村建设用地供应不足的问题,在符合规划和土地用途管制的前提下,加快农村集体建设用地、宅基地制度改革,制定符合现代农业发展需求的设施用房政策,允许集体经济组织和农民利用集体建设用地从事非农生产,释放农村土地制度改革红利。要综合运用税收、政策性担保等激励政策,加大对农业绿色发展的信贷支持力度,完善农业保险政策,健全农业信贷担保服务网络体系。要创新乡村人才培育引进使用机制,包括大力培育新型职业农民,加强农村专业人才队伍建设;充分发挥科技人才支撑作用,通过返聘、财政补贴、人才引进等机制,吸引各类人才返乡回乡下乡创业创新。

# 加强城市管理精细化提高城市治理现代化能力和水平"十四五"规划专题调研报告

根据区人大常委会工作安排,区人大常委会城建环保工委对本区城市管理精细化工作推进情况进行了专题调研,听取精细化管理推进办、商务委、建管委、科委、公安分局、绿化市容局、生态环境局、水务局、房管局、应急管理局、城管执法局等相关部门关于本区加强城市管理精细化工作情况介绍,了解本区在加强城市管理精细化"十四五"编制中的重点和难点问题,结合常委会组成人员联系代表、工委专项工作调研等活动广泛听取区镇人大代表、村居代表意见建议。现将调研情况报告如下:

#### 一、本区城市管理精细化工作推进情况

本区城市管理精细化工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻"人民城市人民建、人民城市为人民"的理念,围绕服务保障进博会和长三角一体化发展两大国家战略,以迎接进博会举办为契机,以"三个美丽"、"三大整治"和"创全"为抓手,全面落实"三全四化"要求,城市管理重心不断下移,网格化综合管理不断深化,补短板工作大力推进,城市管理标准逐步建立,责任主体逐渐明晰,智能化手段应用更加广泛,管理效率显著提升。

- (一)组织协同机制更为顺畅。成立了青浦区城市管理精细化工作推进领导小组,并设立一办六组,统筹协调本区城市管理精细化工作实施。相关委办局、各街镇也相应成立精细化管理机构,形成了全区上下联动、条块结合同步推进城市管理精细化工作的格局。制订了《青浦区加强城市管理精细化工作三年行动计划(2018-2020年)》,每年制定《重点工作任务安排》,将生态环境治理、人居环境整治等重点工作列入区政府年度工作挂图作战内容。实施精细化推进办与生态办、三大整治办合署办公,建立健全了联络员、半月报、月报、检查、例会等制度,召开了垃圾分类、无违村居创建、网格精细化管理等专题工作现场会,加快重点工作推进。
- (二)网格化管理体系不断融合。以区网格化平台升级为基础,下连各街镇村居一站两中心,上接智慧青浦平台,以自上而下的方式建设,采用区平台、街镇平台、村居终端共享的模式,体现"智能、管理、实战"的效果,实现全区范围内基层党建、城市管理、综合治理的"三网融合",完成了332个责任网格、1340个管理网格划分,明确17大类,240小类精细化管理部、事件清单,942名街镇专业部门人员进入网格进行巡查处置,完善了城市网格化管理体系。2019年,完成城市网格化管理平台的GIS系统升级、网格热线督查、督办项目建设,完善热线工单派单辅助系统及录音回访系统。完成打造18个网格精细化管理样

板区,其中12个网格样板创建区问题先行发现率达到90.70%, 处置率达到98.17%。推广运用"事中事后综合监管平台",20 个行政审批部门共计56个事项通过平台实现了"双告知"的推 送与反馈。结合全国文明城区创建、无违创建、非法金融整治、 "居改非"整治等重点工作,推送监管预警信息共3734条。

(三)智能化手段广泛运用。制订了《青浦区新型智慧城市 顶层设计(2019-2025年)》,推动《青浦区新型智慧城市建设三 年行动计划(2019-2021)》落实,通过建设和完善交通领域建筑 信息模型(BIM)、物业服务行业监管服务信息平台、智慧电梯 平台、智慧消防系统、"雪亮工程"视频图像监控系统、智慧安防 社区管理系统、"一标六实"(标准地址、实有人口、实有房屋、 实有单位、实有警情、实有安防、实有装备)警用地理信息应用 系统、城市网格化综合管理信息平台等城市管理信息化系统,逐 步形成了"城市大脑"的感知、监控、分析、预警、决策等功能, 大大提升了城市管理的智能化水平和精细化程度。大力推进"智 慧公安"建设,持续探索和构建"感知泛在、研判多维、指挥扁 平、处置高效"的精准警务模式,对全区 539 个住宅小区开展智 慧安防社区建设并投入使用。按照"智慧城管"的建设目标,初 步建成覆盖全区的信息化网络工作平台,全区已配备 4G 执法记 录仪 249 台,一线执法人员 100%配备,对加大执法力度、提高 执法效率发挥了积极作用。

(四)"三个美丽"建设有力推进。美丽街区建设方面:全 面启动 12 个"美丽街区"建设,预计今年年底全部完工。积极 推动城市顽症治理,开展七轮"雷霆"整治行动,街面环境秩序 得到显著改善。全面实施 11 个街镇集镇区一体化养护保洁全覆 盖工程,积极推进市、区管公路保洁由街镇托底,一体化保洁作 业实效不断提升。美丽家园建设方面:推进住宅小区综合治理, 明确"美丽家园"建设 5 大板块 39 项目标任务。截至 2019 年, 完成80个"美丽家园"项目。大力推进老旧小区改造,完成66.23 万平方米三类旧住房综合改造、50个既有住宅小区电动自行车 充电设施建设、75 台老旧住宅电梯安全评估。强化住宅小区物 业规范化管理,完成 263 个小区业委会组建,60 个业委会成立 党的工作小组,完成414个"样板小区"创建工作。美丽乡村建设 方面: 加快推进美丽乡村示范村创建, 成功创建区级美丽乡村示 范村 47 个, 市级美丽乡村示范村 19 个。推进"1+3"乡村振兴 示范村建设, 莲湖村已通过市级创建验收, 示范效应逐步凸现; 同时,张马村(休闲旅游型,已通过4A级景区创建)、东庄村 (特色农业型)、徐姚村(产业融合型)3个市级乡村振兴示范 村建设正在建设中。并以点带面, 开展朱家角沈太路片区、练塘 朱枫公路片区、重固片区"三大"片区的统筹规划,优化资源、 产业和功能配置。

(五)社会治理短板明显改善。全面推进无违村居(街镇)

创建,实现"无违街镇"创建率 100%,有 9 个街镇通过市拆违办"无违建先进街镇"考核验收。创新开展了宅前屋后、破墙开店、河湖沿岸违建专项整治行动,大力开展人居环境、生态治理、公共安全"三大整治"行动。深入推进中小河道治理,以"苏州河环境综合整治四期工程"工作为重点,完成 89 公里中小河道治理,打通 63 条断头河,推进 132 万平方米小区、22 公里市政管道雨污混接改造,实施 10500 户农村生活污水治理、7座污水厂提标改造,提前实现劣 V 类水体年度消劣目标。积极推进生活垃圾分类全覆盖,完成 1439 个垃圾房改建,设置定时定点投放点位 1482 处,设置"两网融合"再生资源回收点 422 个,开展各类培训 1700 余场,完成绿色账户开卡 14.7 万户,办理生活垃圾类案件 355 件。全区 11 个街镇全部完成上海市生活垃圾分类示范街镇创建。

#### 二、存在的问题

城市管理精细化是一项系统工程,涉及部门众多,工作内容 纷繁,触及到城市管理建设各个方面,虽然前期已经做了大量工 作,但对标"城市管理应该像绣花一样精细"的要求,仍然存在着 一些问题和薄弱环节。

(一)工作协同配合需进一步加强。城市管理资源整合利用不够充分,存在交叉管理、衔接脱节,互相推诿、协调不顺等现象,牵头单位、配合单位和实施单位之间缺乏联动、交流,存在

信息数据更新不及时、不到位等情况,需要进行多次多部门的协调,从而对工作推进形成阻力,跨部门项目实施过程中有待各部门分清职责、协力推进。职能部门向基层临时"派单"较多,但赋能不够,对基层监督多指导少,要求基层"兜底"的任务越来越多,条块关系不够顺畅仍是共性矛盾。

- (二)长效常态管理需进一步加强。城市管理中还存在应急、突击的工作方式,问题反弹现象仍有发生。停车问题持续存在,机动车停车难、停车乱的问题时有发生,又产生共享单车被随意丢弃,造成新的管理问题;老旧小区综合改造相关施工单位间缺乏统一协调,小区路面和绿化带被反复开挖,干扰了居民日常生活;电瓶车随意拉线充电,容易引发安全事故;"三大整治"中部分街镇工作操作方式比较简单,后期长效常态管理不到位,存在反弹现象。
- (三)队伍建设需进一步加强。街镇力量有待强化,尽管各街镇都相应成立了精细化推进办,但部分街镇缺少专职工作人员,对重点项目和工作主体责任意识不强。人员流动性较大,一些部门专业性要求较高,工作人员的能力水平还有待提高。队伍的建设,特别是工作人员的能力培养不是一蹴而就的,还需要一定的时间去涵养和沉淀。

### 三、几点建议

习近平在上海考察时强调,城市治理是国家治理体系和治理

能力现代化的重要内容。推进本区"十四五"期间城市管理精细化,要把深入推进城市精细化管理作为建设更高能级"上海之门"的重要抓手,以实际情况作为一切工作的出发点与落脚点,以城市管理的"难点""痛点""堵点"为突破,以人工智能、云计算等信息技术为手段,以多元协调共治为纽带,以绣花般的细心、耐心和卓越心,推动青浦更好服务国家两大战略、建设一流门户城市和示范城市。

- (一)要加强部门协同配合。城市的精细化管理离不开政府各部门的协调与配合。加强城市管理精细化,必须通过体制机制改革,深入破解城市精细化管理中的"跨界"难题。要坚持以党建为引领,加强基层党建在城市精细化管理中的战斗堡垒作用,通过基层党建,带动区域内的单位、企业、组织和群众参与到城市精细化管理的过程中,形成全社会共同管理的大一统城市管理新格局。要充分发挥城市管理精细化工作推进领导小组作用,推广服务进博会"1+8"城市管理机制,进一步厘清政府职能部门和街镇的管理分工,进一步完善条块协调机制,明确管理责任,打破协作边际,制定完善相应的管理办法,在首问部门与相关委办局、各级政府之间构建有效的协同机制,使管理无缝衔接,有效对应,发挥出"1+1>2"的管理效能。
- (二)要提升城市管理的数字化与智能化水平。未来五年,随着"5G"、人工智能、云计算等技术的运用,必然是社会治理

形态发生重大变化的五年。未来的城市精细化管理,要充分发挥信息技术的数字化与智能化优势,为城市管理的决策、执行、反馈与调整提供必要的支持,提升管理的精度。要加强数据采集和基础数据库的建设,对城市运行的动态情况进行实时监控,丰富信息采集的途径、工具与手段,加强城市运营数据中心建设,为城市管理精细化打下扎实基础。要打通数据库之间的壁垒,通过基层的各种数据采集终端,全面掌握城市建设、交通、治安、水务、环境等运行情况,完善市、区、街镇的三级联动处理机制,加强城运中心"一网统管"平台建设。要加强人工智能技术等前沿技术在未来城市管理中的运用,在感知、分析、决策、控制等方面深入运用前沿科学技术,提升管理的精度与效率,提高管理的预判与处置能力,提高城市管理信息化、智能化水平。

(三)要优化资源合理配置。要通过优化城市管理资源的配置,做到精准定位,精确投入,精密运行,为精细化管理奠定基础。要坚持规划引领,充分发挥规划对城市管理精细化的指导和调控作用,认真考虑部分大镇进一步析出街道,优化管理单元,完善投入保障机制,确保每一个管理单元管理力量和公共服务资源的均等化。要进一步加强管理人员培训,提升基层队伍素质,加强现有城市管理行业领域的人员培训,培育及引进更多的城市管理专业化人才,带动整体基层队伍在法律法规理解执行、矛盾问题发现处置、技术装备掌握运用等方面有较大程度提升。要优

化考核评估制度,强化激励与问责,建立健全定量考核与定性评价、分区域考核与分行业考核相结合的城市管理考评机制,不断完善城市管理工作评价指标体系。要持续聚焦"老旧小区改造、环境治理、交通秩序整治"等老大难问题的解决,通过相关立项规划,建章立制,明确相关管理主体,推广基层成功经验,从而有效解决相应问题,有效提升广大市民的获得感和满意度。

(四)要完善社会协同共治机制。要加大吸引更广大的社会力量和社会资源参与到城市的精细化管理中来,努力营造出全员参与管理的氛围,形成全社会共同参与超大城市精细化管理的良好局面。要强化市民、企业的主体责任,进一步明确市民的个人规范和责任,强化市场主体在安全生产、质量管理、环境整治等方面自我监督、履行法定义务。要拓展社会参与渠道,健全志愿服务体系,发挥好人大、政协、基层社区治理等平台作用,建立健全社会监督和舆论监督机制,畅通群众和企业举报投诉、新闻媒体反映披露的渠道,及时依法作出响应处理,构建群防群控、多方参与的管理格局。把紧密结合全国文明城区创建,广泛开展城市文明教育,大力弘扬社会道德规范。加强社会诚信建设,坚持将公约引导、信用约束、法律规制相结合,以他律促自律,树立城市精细化管理人人有责、人人出力的理念。

# 关于加强水环境保护利用提升水生态文明城市 建设水平"十四五"规划专题调研报告

根据区人大常委会工作安排,区人大常委会城建环保工委对本区加强水环境保护利用提升水生态文明城市建设水平"十四五"规划情况进行了专题调研,听取区水务局、生态环境局等相关单位关于本区加强水环境保护利用提升水生态文明城市建设水平工作情况介绍,了解本区在加强水环境保护利用中的重点和难点问题,结合常委会组成人员联系代表、工委专项工作调研等活动广泛听取区镇人大代表、村居代表意见建议。现将调研情况报告如下:

# 一、"十三五"期间水环境保护利用工作情况

"十三五"以来,本区在市委、市政府的正确领导下,严格按照"节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力"的新时期治水方针,抓住长三角一体化上升为国家战略及服务保障进博会的重大机遇,以水安全保障为中心,持续改善水环境,着力推进体制改革与制度创新,全面提升水环境保护利用工作水平,圆满完成"十三五"规划目标任务。

(一)以创建水生态文明城市为重点,着力推进最严格水资源管理制度落实。成立由区政府行政主要领导挂帅,相关委办局

组成的实施最严格水资源管理制度领导小组,制定了相关实施方案、考核办法以及考核细则,不断加大监督考核力度,形成了齐抓共管、按级负责的良好工作格局,有力促进了本区水资源管理工作成效提升。"十三五""期间我区最严格水资源管理连续全市考核优秀,其中18、19年连续两年第一。2017年8月成功创建全国水生态文明城市建设试点,2019年1月底通过水利部关于县域节水型社会达标建设的考核验收。

(二)以水源地保护为核心,大力加强水环境保护。一是强化金泽水源地保护。2017年12月,青浦原水支线工程建成并完成原水切换,正式纳入全市一张网管理的互联互通原水管理体制,金泽水库实施封闭式管理。全面推进二级区工业企业关闭清拆工作,制定《上海市青浦区突发环境事件应急预案》,形成多部门联动的饮用水水源污染事故应急机制。二是形成"一网三片"供水格局。通过加强黄浦江上游优质饮用水源地的建设和管理,逐步实现饮用水水源地格局战略性调整,截止2019年底,全区一网三片的供水格局基本形成,供水安全基本得到保障。加强饮用水水质监测,相关水质信息在区环保局、区水务局和区卫计委官网公开。三是严格污水管理。按照若干规定要求,为相关行业排水户办理排水许可证。按照排放标准不低于一级A的目标,完成青东5座、青西2座污水厂提标改造,剩余金泽、西岑、商榻结合一体化示范区总体布局调整,基本完成污水厂除臭工程。截止2019

年底,城镇污水处理能力42.9万立方米/天,2019年实际处理量 33.1万立方米/天,城镇污水处理率达95.65%。

(三)以消除黑臭为目标,积极推进重大项目实施。一是全 力打贏中小河道治理攻坚战。严格落实"违建全拆、污水全截、 河道全疏、水系全通、河岸全绿、水体全活"的六全治理措施, 做实水岸同治、标本兼治。与此同时,全力推进河道"三清"整 治任务, 基本实现全区沿河违建归零、面清岸洁的目标。二是启 动苏四期支流水环境治理。苏四期工程是市委市政府确定的重大 战略部署,涉及我区的支流范围为东至闵行区界、西至淀山湖的 淀浦河以北区域, 我区在2017年开展的68条中小河道整治的基 础上,制定打通和整治5条骨干河道的方案,实现活水"大循环", 并增设 15 座小型调水泵闸, 打造活水"小循环"。三是实施中国 国际进口博览会水环境综合整治工程。以国家会展为中心,对其 延展区和外围区周边总长度 24.87 公里的 26 条河道进行整治, 目前河道透明度大于1.5米,景观效果较好。四是实施骨干河道 整治工程。青中环城水系公园一二期基本建成,新谊河、新塘港、 新通波塘、东大盈、西大盈项目已开工。五是按要求开展污泥处 理。根据本市相关要求,我区已启动污泥独立干化焚烧项目建设, 污泥干化焚烧项目(300吨/天)已开工,通沟污泥项目(60吨/ 天)准备投入运行。六是积极推进雨污混接改造。有序推进 18 个城中村及现状建成区向周边延伸2公里范围内85个行政村农

村污处理设施纳管。完成 21 个市政雨水排放口改造,完成 152 个小区分流改造,2020 年苏四期计划完成 79 个小区。

(四)以河湖长制为抓手,不断创新河湖管控机制。结合全国首批河湖管护体制机制试点工作,2015年,以重污染河道治理为突破口,在全市率先开展河长制试点;2017年,总结前期试点经验,坚持常态长效,全面推进河长制全覆盖;2017年12月顺利通过市级河长制工作验收;2018年1月,水利部对本区河长制工作开展中期评估,给予充分肯定。目前,全区1936条河道、23个湖泊、246个其他河湖、3579个小微水体全部纳入河长制管理,区、镇分别设立河长办并实体运行,建立健全河长制湖长制"2+10"工作制度,探索日常养护三种模式(市场化、市场化+本地化用工、村民自治),区、镇年度养护资金投入翻一番,并引导市场化养护公司加大投入,全区河道保洁船只增加2倍,自动化打捞船增加10倍,本地化用工达到70%以上,实现全区河湖管养硬实力明显提升。

#### 二、存在的问题

加大水环境保护利用,加快建立水环境管理长效机制,是青浦生态优势转化为发展优势的重要基础。本区"十三五"期间水环境保护利用取得了一定成效,但对照建设生态宜居现代化新青浦的要求,仍然存在一些问题需要持续加以改进。

一是"不平衡"的问题比较突出。主要表现在青东、青西水

环境质量的不平衡,由西向东水质逐渐恶化,青东地区控源截污、 雨污分流不彻底。同时,太浦河水体上下游功能要求倒置,水环 境质量受上游影响较大,淀山湖区域水污染成分 95%来自于上 游,本区造成的污染只占 5%,随着本区水环境治理的进一步推 进,这一差距还将进一步加大。

二是长效管理机制不够完善。对标消除劣V类水体的要求,河道脏乱差现象仍有存在,部分河道沿岸堆载多、垦种多,保洁存在死角盲区,市场化巡查、养护队伍的监管考核力度还需加大、工作责任还需进一步压实。对排水管理工作重视不足,排水设施重建轻管思想依然存在。

三是行业管理水平有待提升。河长考核与河道治理成效结合度不够,考核问责机制有待进一步深化落实。对标水环境治理新形势、新目标、新要求,相关行业管理规范亟待进一步完善,信息化、智能化等高新技术在行业监管中的推广应用力度依然不够。

#### 三、加强水环境保护利用的意见建议

"十四五"期间,本区水环境保护利用工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢牢把握两大国家战略,立足建设对外服务门户城市和长三角一体化发展的示范城市的双城定位,不断厚植生态优势、补齐工作短板、增强发展后劲,努力推动工作格局从水环境治理向水环境长效管理转变,全面实现青

浦经济社会和生态环境的和谐统一。

一是坚持体系构建,进一步完善水环境保护制度机制。 要将水环境保护利用纳入生态环境保护整体格局下来谋划和构思,推动各级政府、企业和社会共同发挥作用,不断健全环境治理领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、政策体系,为推动生态环境根本好转、建设生态文明提供有力制度保障。进一步强化源头保护的制度,加强顶层设计和整体部署,协调处理好经济社会发展和污染治理、水环境质量改善的关系,从政策制定到具体项目决策和实施都应将区域环境质量改善、生态功能提升作为目标,优先考量有利于促进河道生态环境改善和经济社会转型升级。

二是坚持系统推进,进一步提升水环境治理能力和水平。围绕水环境质量指标提升,系统谋划自然生态、城市生态、产业生态建设,更加注重推进全流域、大区域的环境治理,进一步提升水环境治理的系统性、整体性、有效性。进一步落实河长制,压实责任,落实河长治,一河一策,提升河长履职实效,完善沟通反馈机制,严格责任追究,健全河长评价、行业督查、第三方评估和群众投诉等多渠道检查考核体系,推进监管智能化,深化无人机、卫星遥感等新技术运用,实现河道水陆空立体巡查,鼓励村民参与河道自治,提升河长制工作成效。优化污水处理厂系统布局,按照更加严格的标准和要求推进污水、污泥处理设施

建设,开展河道水环境综合整治工程,保障水环境稳步提升,逐步构建与受纳水体环境容量相适应、与周边环境相融合,与水功能区相匹配的水资源体系。

三是坚持人水和谐,进一步打造更高品质的亲水空间。以环城水系公园、彩虹桥等景观水系建设为标杆,围绕青西"一湖一链"和青东服务保障进博会,加大沿河人文景观保护,体现人性化和自然风貌,塑造亲近人水关系,因地制宜积极策划,打造更多亲水、滨水、生态的景观水系。全面开展河道生态建设,依据河道特征和功能,充分考虑维护河道水环境的多样性,开展全域清洁小流域工作,改善区域生态,满足人民群众日益增长的物质文化需求,为建设生态宜居现代化新青浦多作贡献。

四是坚持区域联动,进一步加强长三角一体化联防联控。要紧紧围绕服务长三角生态绿色一体化发展示范区建设国家战略,以区委提出的打造一流生态空间为行动指南,加快机制创新、标准统一、信息共享等工作步伐,扎实推进示范区重点跨界水体联保等重大任务完成,推动建立统一生态环境标准、统一环境监测监控体系、统一环境监管执法制度,持续深化保洁联动、河长联动、监测联动、执法联动,不断提高本区生态优先、绿色发展为导向的跨越式高质量发展显示度。

# 青浦区"十四五"规划公共卫生体系 现状分析与意见建议

为助推我区"十四五"公共卫生体系规划编制更科学合理,区人大常委会教科文卫工委根据区人大常委会年度工作安排和"十四五"规划调研工作方案,从3月份开始,对我区公共卫生体系建设情况开展调研,听取了区卫健委的专题汇报,召开了公共卫生体系相关单位、社区卫生服务中心负责人和医生代表等调研座谈会,实地走访区疾控中心、中山医院青浦分院、区中医医院、朱家角人民医院、多家社区卫生服务中心,联系走访部分区人大代表和市民听取意见建议。结合《上海市公共卫生应急管理条例》立法调研,深入了解本区的公共卫生体系运行情况。

#### 一、我区公共卫生体系现状分析

青浦地处上海西部,作为长三角生态绿色一体化发展示范区,与各地区之间的联系和交流变得愈发密切,同时,作为进博会永久举办地与体育赛事和重大活动的承办地,我区公共卫生体系建设对保障人民群众生命安全、增强城市能级和核心竞争力意义重大。

"十三五"期间,我区基本建成了与区域经济社会发展水平相

适应的公共卫生体系,公共卫生发展形势喜人。2019年,本区户 籍人口平均期望寿命为84.48岁,户籍人口婴儿死亡率为0.65‰, 无孕产妇死亡,均优于全市平均水平。健康青浦建设全面推进, 出台了《"健康青浦 2030"规划纲要》和《健康青浦行动(2019-2030 年)》,全区国家卫生镇创建比例达到100%。公共卫生应急管理 体系不断健全, 突发公共卫生事件连续多年低于全国水平, 今年 新冠肺炎疫情席卷全球, 我区公共卫生应急体系经受住考验。疾 病预防控制体系不断强化,传统甲乙类法定报告传染病总发病率 保持在历史较低水平且呈下降趋势。巩固国家慢性病综合防控示 范区成果, 加强脑卒中体系建设, 糖尿病积分制管理签约率达 66.2%, 妇幼保健儿童系统管理率达 98.2%、孕产妇系统管理率 达 95.9%。精神卫生服务不断加强,印发本区社会心理服务体系 建设试点实施方案,启动全国社会心理健康服务体系建设试点。 食品安全风险监测与评估不断加强,水、空气、作业场所有毒有 害因素检测能力持续提高, 成功创建国家致病菌识别网络实验 室。

我区公共卫生事业有了较快的发展,但是在新冠疫情防控过程中,我区公共卫生体系建设暴露出一些短板和不足,亟待解决。

#### (一)公共卫生体系不够完善

1. 公共卫生机构设置不全。近年来,我区逐步建立并完善各公共卫生体系机构,但尚未按照国家要求全面设置,如我区

没有区妇保院,也缺乏区口腔病和眼病防治机构。本区尚未建立心理健康服务中心。同时,区级传染病医院和区级传染病诊治中心也尚未建设,部分医院也存在发热门诊面积不足,分区不合理,功能不完备等问题。

2.社区公共卫生体系基础薄弱。社区卫生服务中心是公共卫生体系的基层网底,除日常诊疗活动外,更强调预防接种、传染病和突发公共卫生事件报告与处理等公共卫生职能。目前,由于基层公共卫生人才队伍大量缺乏,公共卫生专业力量配置不足,基本公共卫生部分工作由临床护理等人员兼职,因而导致基层公共卫生处置能力薄弱,社区公共卫生职能还有落实不到位现象。

# (二)公共卫生硬件设施不够充分

- 1.业务用房尚不能满足要求。公共卫生机构普遍反映业务用房不达标。以区疾控中心为例,其业务用房根据《疾病预防控制中心建设标准》要求,应该在13230平方米,但目前仅为7244平方米,与市标准有差距。特别是实验用房远小于标准要求,房屋布局也不符合标准。再以区卫生监督所为例,其功能用房根据《国家卫生健康委关于开展卫生监督机构规范化建设的实施意见》要求,应不少于4000平方米,但目前仅有760.62平方米,根据标准应设置专用的约谈室、应急物资储备室、快速检验检测中心、在线监督检测指挥中心等,都因业务用房紧张无法落实。
  - 2. 专业设备与业务用车配置不足。按照市政府疾控体系建

设要求,区疾控中心实验室仪器设备到 2020 年全部达标,检测参数从目前的 359 项提高到 2020 年的 525 项、2030 年的 630 项,目前由于缺乏必要的执法取证工具、现场快速检测设备、信息化专用设备等,无法满足处置公共卫生突发事件和专业检测的实际需求。同时,市规划要求全市范围内突发公共卫生事件 1 小时快速反应和处置能力,但由于业务用车配置不足,无应急用车和特种专业技术用车,难以满足流行病学调查、现场采样监测、标本运输和应急处置等业务需要,以区卫监所为例,仅有的 6 辆执法车(标准应配置 17-33 辆)中只有 1 辆为现场检测车。

#### (三)公共卫生人才不够充足

- 1.人员配置不足。我区各公共卫生机构均存在人员配置不足的现象,且招录缺乏灵活性和自主性。以区疾控中心为例,根据《关于疾病预防控制中心机构编制标准的指导意见》(中央编办发〔2014〕2号)要求,区疾控中心编制按照常住人口万分之 1.75的比例核定,专业技术人员所占编制不得低于编制总额的 85%,其中卫生技术人员不得低于 70%的要求。按照 2018 年青浦人口统计 120 万,万分之 1.75 的比例核定计算,青浦区疾控的编制设置应该在 210 名,而目前我区疾控中心仅有编制 117 个,与上海市各区相比,人员比例在全市处于较低的水平。
  - 2.人才激励机制不完善。近年来,虽然各公共卫生单位在 "招、培、留"上下了大功夫,但由于薪酬待遇与职称比例结构

不合理、上升通道狭窄等问题,仍出现大量公共卫生人才流失现象。以区疾控中心 2008-2017 年统计数据为例,十年间,共招录新员工 51 名,但流失员工和业务骨干 21 名,流失率 41.2%,其中工作 5 年以上具有中级以上职称或研究生学历的的流失 10 人,导致区疾控中心多个专业领域和学科缺乏带头人,影响疾病预防控制事业发展。

#### (四)公共卫生常态化保障不够有力

近年来,区财政对医疗卫生领域支出逐年增加,但在公共卫生领域支出增加程度还不够,2019年公共卫生支出仅占医疗卫生总支出的21.39%。在今年应对新冠疫情过程中,我区公共卫生物资储备的品类、规模、结构尚难以适应重大疫情需要,尤其是疫苗、药品、试剂和医用防护物资储备,社会民众防护、消毒物资储备方面问题突出。同时,我区也未建立与公共卫生监测预警体系相对接的物资生产保障监控体系和产业链协同联动机制。

#### (五)公众主动参与意识不够强烈

疫情期间,有的不服从管理要求,有的过度恐慌,不敢参加社区志愿服务,甚至传播各种谣言。日常生活中,洗手、饮水饮食卫生习惯还是成为问题。乱扔垃圾抛物、随地吐痰等现象屡见不鲜。在国家卫生城市验收后,环境卫生问题就出现反弹。户籍参与人口献血的比例比较低(仅占 14%),还存在着不合法献血的安全风险和法律风险。调研中,随机询问人员 AED,大多

不知道, 更不会使用, 卫生急救能力较弱。

#### 二、意见和建议

习近平总书记指出,构建起强大的公共卫生体系,健全预警响应机制,全面提升防控和救治能力,织密防护网、筑牢筑实隔离墙,才能切实为维护人民健康提供有力保障。上海市十五届人大常委会 26 次会议审议通过了《上海市公共卫生应急管理条例》,2020年11月1日起实施。近期,青浦区召开健康青浦建设暨公共卫生建设大会,会议贯彻落实习近平总书记重要指示精神以及"人民城市人民建,人民城市为人民"发展理念,将人民健康放在优先发展战略地位,紧紧围绕"服务国家战略、建设上海之门"的时代使命,将完善公共卫生体系作为治理体系和治理能力现代化的重要目标和任务,努力把青浦建设成为"引领示范区、辐射长三角"的公共卫生服务高地。为此,我们提出如下建议。

# (一)进一步完善公共卫生体系建设

- 1.加快公共卫生机构与体系建设。要按照国家和市级相关标准,在"十四五"时期,加快公共卫生体系机构全覆盖建设,建立口腔、眼病防治机构。加强妇幼保健体系建设,加快复旦大学附属妇产科医院青浦分院建设,积极整合妇保所与妇产科医院妇幼保健职能。建立心理健康服务中心。加强中山医院青浦分院区级传染病诊治中心建设,按照要求设置传染病床位不少于60张。
  - 2.加快公共卫生综合服务能级提升。要明确各公共卫生体系

机构职责分工,健全职责明晰、衔接有序、医防融合、中西医并重、保障有力的公共卫生体系综合服务机制。提升社区公共卫生体系服务能级,全面推进社区卫生服务中心标准化建设,夯实社区服务基础,适时迁建朱家角社区服务中心,建设夏阳社区卫生服务中心(二期)。依托智慧城市建设,政务服务"一网通办"和城市运行"一网统管"平台,发挥互联网、大数据、人工智能、云计算、区块链等技术的支撑作用,不断提升公共卫生管理和服务智慧化水平。

#### (二)进一步加强硬件设施设备配置

- 1.加快公共卫生业务用房达标建设。在"十四五"期间,要根据人口规模与社会经济发展趋势,本着"科学配置、适当超前"的理念,根据国家与市级相关文件精神与规范要求,加快建设,保障公共卫生体系相关单位开展工作的业务用房需求。可以考虑新建区疾控中心,迁建区中医医院,盘活卫生存量资源,解决其他公共卫生机构的业务用房问题。同时,要不断加强医院对传染病防治"平战结合"的重要性认识,推进发热门诊和哨点诊室的标准化建设,不断强化社区预检分诊、隔离观察、协同转运、应急处置等功能。
- 2.加快配置公共卫生专业设施设备。要加快配置满足流行病学调查、采样监测、标本运输和应急处置等工作需要的实验室仪器设备、专业检测设备、信息化设备和应急车辆与特种专业技术

车辆配置等,推进卫生监督机构执法装备标准化建设,满足区域处置突发事件和检测能力的业务需求,完善传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统,改进不明原因疾病和异常健康事件监测机制,不断提升重大疫情防控能力。

# (三)进一步构建多元化人才培养与激励机制

- 1.加快充实公共卫生专业队伍。要明确公共卫生体系机构"公立、公益"的理念,优化完善各机构职能设置与人员编制,保障机构科学高效运行。要制定实施具有相对竞争力的我区公共卫生专业人才引进激励政策,充实公共卫生专业人才,尤其是疾病预防、公共卫生执法队伍、社区卫生服务中心公共卫生专业人员配置。加大公共卫生体系人事薪酬保障力度,保持疾病预防控制、急救、采供血、公立医疗机构等单位从事公共卫生工作人员的绩效工资合理增长,逐步缩小公共卫生机构与公立医院之间的薪酬差距,要积极拓宽公共卫生人才上升通道,适当增加公共卫生单位中、高级职称职数,实现公共卫生人才"引得进,留得住"。
- 2.加快构建公共卫生人才梯队。要立足自主培养,形成多元化人才培养机制。建立公共卫生人员全员培训机制,保障人人学习、时时可学。注重岗位锻炼成才,通过专家带教、专题研究、项目推进等方式培养一大批高水平的公共卫生人才。加强公共卫生单位间横向交流、公共卫生单位与医疗机构间跨界学习等方式,支持并培养高水平、重实战的公共卫生人才队伍,协同提升

临床医师队伍公共卫生专业技能和实战能力。要充分结合"青峰" 人才计划,重点培养一批公共卫生领军人才,着力改变公共卫生 系统领军人才"青黄不接"现状。

#### (四)进一步强化公共卫生保障常态化

1.完善公共卫生制度保障。建设常态化公共卫生应急指挥平台,依托政务服务"一网通办"和城市运行"一网统管"平台,实现基于多部门大数据的全区公共卫生应急指挥系统。要充分发挥公共卫生联席会议平台作用,明确各公共卫生单位职责分工,强化区卫生健康委专业决策、技术指导职能,形成公共卫生应急事件决策、落实的处置闭环。围绕突发事件医疗救治、突发公共卫生事件等项目开展应急演练,加强密切配合与协作,促进公共卫生应急管理工作机制常态化运行。

要强化公共卫生合作交流机制建设,将公共卫生机构学科建设与科技创新纳入与复旦大学战略合作范围,增强公共卫生专业引领。加强与吴江、嘉善疾病预防控制中心合作,组建公共卫生相关学科联盟,实现示范区资源共享、疫情联防联控。

2.完善公共卫生物资保障。要持续保障公共卫生领域财政支出,加大传染病防控和公共卫生安全领域科研投入。建立公共卫生领域应急救治人员、物资储备、采血用血机制,完善应急资源调度机制。鼓励和支持行业协会等社会组织积极参与公共卫生应急治理,采取"平战结合"方式建立与公共卫生监测预警体系相对

接的物资生产保障监控体系和产业链协同联动机制,在"战时"情况,随时参与各项预防控制工作和社区疫情防控工作。

#### (五) 进一步推动公众共同参与

公共卫生体系建设是长期且连续的,其成效却不是立竿见影,要持续加大公共卫生宣传力度,让公众了解健康青浦的各项指标,推动群众共同、主动参与,赢得支持与配合。要弘扬社会公共卫生的志愿服务精神,广泛开展爱国卫生、义务献血等活动,形成人人参与公共卫生、人人奉献公共卫生的氛围。要建立健全突发公共卫生健康科普培训体系,定期组织开展各类公共卫生应急演练和健康宣教培训工作,提升居民危机意识、公共卫生应急处置能力,应对一切公共卫生突发事件,保护人民群众的生命安全。