

以良法促善治 破解城市治理难

上海市人大常委会探路城市精细化管理,通过立法与监督齐发力,进而实现依法治市



作为城市精细化管理的一次有效实践,上海实行“最严”生活垃圾分类,可谓良法促善治的生动标本,其亮点在于:在立法前期,强化人大代表和公众深入参与、立法和政府工作同向发力、调研与社会动员同步推进;在立法后,又力推立法、普法和监督实现无缝衔接。



位于苏州河南岸的上海市长宁区周家桥街道,自2018年创建上海市首批垃圾分类示范街镇以来,始终把垃圾分类作为党建引领的重要项目,通过构建“多层联动,多位尽责”的垃圾分类工作网,形成了“党员骨干带头,居民人人参与”的良好氛围,从而使所辖56个小区100%实现了“定时定点”分类投放。左图:周家桥街道一居民正在对生活垃圾进行分类投放。右图:周家桥街道党员干部走上街头宣讲生活垃圾分类常识。

□ 本报记者 雷茂盛 文/图

凝共识 制定先进管用良法

上海自7月1日实行“最严”生活垃圾分类引爆全网持续刷屏,近5个月来,从面对怀疑、质疑,到最终收获各方点赞,可谓时时处于高光时刻。

好评的背后,却少有人注意到,有这样一群幕后英雄,为了构建这一涵盖全社会责任体系的全过程生活垃圾管理条例,为了支持和推动法规制度落地,实现垃圾前端、后端形成闭环,付出了多少努力。

这群幕后英雄,就是上海市人大常委会,承担执行任务的,则是上海市人大城建环保委。

“为确保《上海市生活垃圾管理条例》(以下简称《条例》)有效实施,上海市人大常委会把推进生活垃圾全部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。”上海市人大常委会副主任肖贵玉介绍说。

据悉,面对垃圾分类这一全世界城市治理的难点,自2017年以来,上海市人大城建环保委全力主导推进《条例》的调研和立法工作,并通过立法和监督齐发力,努力使之成为引领全社会生产生活方式改变、破解城市治理难题的成功法治实践。

“上海市十五届人大二次会议高票通过了《条例》,这部法规是‘多年磨一剑’的宝贵成果,也是全市上下群策群力的结果。”日前,上海市人大常委会委员、城建环保委主任委员崔明华向中华环保世纪行采访团介绍情况时说,上海市人大常委会2017年将该项立法列为重点调研项目,2018年又列为正式立法项目。在上海市人大常委会领导带领下,城建环保委两年来围绕“三化”目标和全部分类制度构建,深入各种类型的住宅小区、企事业单位、垃圾中转站、末端处理企业、再生资源回收点、中转站反复实地调研,广泛听取市政府有关部门、各区府、人大代表、专家学者、企业、街镇、居村委和社会公益组织、市民群众、志愿者、保洁员等各方的意见建议,持续聚焦立法关键制度设计开展专题研讨。

为凝聚社会共识,上海市人大城建环保委连续两年会同常委会代表工委组织市、区人大代表带着垃圾分类主题下社区,面对面听取基层一线和居民意见,并连续两年面向人大代表和社区居民开展多达3万余份的问卷调查,在集中民意民智的同时大力开展社会宣传动员。

在充分调研的基础上,上海市人

大城建环保委不断与上海市政府法规起草部门沟通协调,促使在基本思路 and 关键制度设计等方面逐步形成共识。同时根据各方面的意见和诉求不断完善法规草案,既体现立法的前瞻性、引领性,又努力使每一项制度设计接地气、可操作,为法规高票通过奠定了坚实基础。

破瓶颈 力促法规制度落地

生活垃圾管理工作的自身特点决定了法规实施任务是艰巨的,必然是一场攻坚战和持久战。

为推动法规检查的科学性、权威性和监督工作水平,上海引入第三方力量评估,委托专业机构对《条例》开展了立法后评估,并对全市及各区推进生活垃圾全部分类管理情况开展测评,用第三方工作成果来客观公正地检视工作成效。

为推动法规有效落地,促使上海垃圾分类加快破难题提水平,上海市人大城建环保委在《条例》通过后便启动了专项监督,做到立法和监督接续发力、无缝衔接。

据肖贵玉透露,为推动《条例》落地实施,还启动持续暗访抽查行动。上海市16个区人大常委会都把这项监督列为今年的重点监督项目,开展了全覆盖、全领域、全过程的监督检

查。上海市人大常委会还将长宁、闵行和崇明3个区作为重点监督的区,强化整区域高质量推进。

据崔明华介绍,自4月中旬正式启动专项监督以来,上海市人大城建环保委和16个区人大常委会密切联动,发动市、区、乡镇三级人大代表广泛参与,全力推动各类主体对照法规要求做好源头分类投放等工作。在过去4个月调研过程中,先后对16区开展两轮全覆盖的暗访抽查,随机深入居民小区、企事业单位、公共机构、商务楼宇、商场酒店、集贸市场、沿街商铺、高校医院等,抽查点位470余个,通过细致地检查各类主体落实法规规定、开展垃圾分类和源头减量等情况,及时向市、区政府传递检查调研中发现的各类问题,对市、区各级政府的工作形成有力的触动。

据不完全统计,约13,000人次的各级人大代表通过各种形式参与了专项监督。

同时,聚焦难点瓶颈力促加快补齐短板。为保护好人民群众的参与热情,促进《条例》制度规定有效落地,确保垃圾分类真正做好做成,上海市人大常委会领导亲自带领城建环保委,聚焦湿垃圾处理能力不足、资源化利用产品出路不畅和可回收物回收体系不顺等瓶颈问题开展专题调研,推动市政府相关部门切实采取措施,尽快补齐末端处置和资源化利用中的短板。

此外,努力推动市政府相关部门即知即改。在监督调研过程中,上海市人大城建环保委与上海市政府相关部门和各区人大始终保持密切沟通,既充分肯定工作成效,为各部门各地区加油鼓劲,同时也坚决指出工作中存在的薄弱环节和瓶颈短板,对各级政府各部门提出针对性要求和整改建议。

8月上旬,上海市人大城建环保委梳理了六大类的31个问题,推动相关部门加强研究整改。8月中旬开始,上海市人大常委会城建环保委还与上海市分类减量联席会议办公室建立常态化沟通机制,进一步加强问题的及时沟通反馈,推动即知即改。

重宣传 营造法规实施氛围

为全面发动社会参与,上海市人大城建环保委将专项监督与加强社会宣传发动紧密结合起来。精心策划宣传内容,营造社会热点。组织媒体全程参与人大的监督调研,全面生

动地宣传各级政府、各部门、各类主体为法规实施所做的积极有效工作,推动媒体围绕基层的典型做法有效探索,开展正面、广泛的宣传,吸引更多的市民群众关注和参与垃圾分类,不断增强广大市民依法做好垃圾分类,打好攻坚战、持久战的决心和信心。

抓住重要宣传节点,营造宣传热潮。6月5日环境日当天,与相关部门共同组织开展“美丽上海 我在行动”大型宣传活动,号召市民积极行动,参与垃圾分类,打造新时尚。7月1日《条例》正式实施当天,发动全市16个区人大常委会共同组织四级人大代表深入社区和公共场所了解《条例》实施情况,听取市民群众的真知灼见,进一步掀起社会宣传动员的高潮。

积极引导宣传方向,营造有利氛围。面对社会上不断出现的质疑声音,上海市人大城建环保委不仅协助上海市人大常委会领导召开媒体负责人通气会,围绕树立正确舆论导向提出明确要求,委员会负责同志还多次接受中央电视台、《人民日报》、上海电视台等媒体的采访,不断向社会宣传市人大的立法本意、监督掌握的情况和对热点难点问题的判断看法,引导舆论。

据上海市人大城建环保委随机抽查情况来看,经过半年时间力度空前的宣传和多层次的社会动员,全社会对《条例》和垃圾分类的关注度及接受度很高,各类主体普遍具备依法开展垃圾分类意识,多数的居民小区和企业事业单位也已经按照法规要求开展垃圾分类,全市的垃圾分类已逐渐从“盆景”走向“森林”。

数据显示,7月~10月,上海市城管执法部门共教育劝阻相对人31,200余起,责令单位整改16,000余起,责令个人整改3800余起,依法查处各类生活垃圾分类案件3400余起,起到了法治的威慑作用。从目前统计的数据看,年度确定的刚性指标可望全面超额完成,分类实效远超预期。

在整区域推进方面,上海市首批18

个垃圾分类示范街道创建成功,220个街镇(乡、工业区)源头参与实效的达标率达到32.3%,较2018年相比量和质都发生了的显著变化。在全程分类体系建设方面,全市已完成居住区1.71万个分类投放点改造,完成率已达98.8%,建成两网融合服务点8778个、中转站138个、集散场8个,配置干垃圾运输车3197辆、湿垃圾运输车1092辆,有害垃圾运输车80辆,全面完成中转站分类改造,基本满足当前分类投放、分类运输的需求,末端焚烧设施和湿垃圾资源化利用设施也在加快推进。在分类实效方面,7月份,上海市可回收物回收量日均已达到4400多吨;湿垃圾日均分出量约8200吨,较2017年的3500吨翻了一倍多,干垃圾日均末端处置量为1.71万吨,相比2018年的2.19万吨/日下降了约22个百分点。立法和法规实施的成效已经充分体现。

造闭环 实现全部分类管理

肖贵玉分析说,《条例》的顺利出台和有效实施在全国引起了强烈反响,其示范意义主要有三点。一方面是立法调研广泛而且深入,代表和公众深入参与,立法和政府工作同向发力,调研与社会动员同步推进,为立法以及法规的实施奠定了坚实的民意基础、社会基础。另一方面是法规通过后,专项监督和宣传动员有效跟进,将人大立法、专项监督与普法宣传紧密结合起来。通过立法、普法和监督的无缝衔接,使全社会对法的关注、理解和参与都达到了前所未有的高度,这是社会管理立法和城市精细化管理的一次有效实践,也是良法促善治的生动标本。

肖贵玉认为,生活垃圾管理中的瓶颈问题一直制约影响着生活垃圾全部分类实效,要达到生活垃圾治理的目标,实现减量化、资源化、无害化,畅通各个环节是关键。

针对进一步做好生活垃圾全部分类管理,肖贵玉提出如下建议:

研究解决湿垃圾资源化利用产品的出路。抓紧开展湿垃圾资源化利用产品用于林地、农地的风险评估,并在科学研究基础上完善配套的产品标准规范,为湿垃圾转化为农业有机肥、用于林地土壤改良提供政策标准依据。要通过配套政策支持湿垃圾末端处置的企业持续运作,在上海形成湿垃圾资源化处理的完整产业链。

研究解决低价值可回收物的资源化利用问题。加快明确低价值可回收物的回收运作模式,厘清回收企业、个体回收人员与站点场之间的关系,发挥好市场和政府的两大作用,使低价值可回收物真正能收得上来,并循环起来。同时要搭建好平台,使本市已有的再生资源利用企业和资源回收环节有效对接,真正做好资源化这篇大文章。市有关部门不仅要指导和督促各区尽快出台低价值可回收物补贴办法,而且要督促其尽快落地,促进区域内资源回收企业的良性发展。

鼓励科技创新,推进信息化建设。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,更好地解决生活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。

加强上海生活垃圾管理的前瞻性研究,在源头减量、资源化利用、收费机制建立、高新技术研发等方面走在全国的前列,发挥好“排头兵、先行者”的作用。

中华环保世纪行系列报道 8

现代城市编辑部
主任:雷茂盛 执行主编:明 慧
新闻热线:(010)56805152 监督电话:(010)56805167
电邮:cityweekly2001@126.com

为方便市民对生活垃圾进行准确分类投放,上海市贴心地在投放点设有生活垃圾分类投放指南及智能垃圾回收箱操作指引。