

417	2024	6
	1	9

局主要领导通报重点课题的讲话纲要

下面，根据会议安排，我和大家交流一下我所开展的课题调研情况。我本次所开展的课题调研，报告的名称为《优化浦东新区城市管理综合养护体制机制的调研报告》，报告从背景与意义、调研方式、体制机制分析、现状与问题、思路与举措、思考与感悟等六个方面，对绿化市容部分管理职能下沉街镇后的总体运行情况，进行再调研、再思考，发现问题，提出对策，推动发展，以适应现代化城区“三个圈层”建设所需。

在调研过程中，始终坚持运用习近平新时代中国特色社会主义思想的立场观点方法对调研情况进行分析研判，坚持问题导向，对反映相对集中的工作制度、考核办法、联络对接等部分问题，已形成“制度服务包”并反馈至各街镇；能解决的个性问题，均已沟通并落实。

一、背景及意义

浦东新区建政以来，城市管理综合养护模式历经多次变革，围绕城市道路市政、绿化、市容环卫、排水设施养护管理主体的调整，与其配套的体制机制相应更新迭代。2017年绿化市容管理部分职能下沉街镇，我局于2020年对职能下沉三年的运行情况曾开展调研，针对发现的考核、沟通、培训等行业管理薄弱环节，出台了《关于进一步强化绿化市容考核管理的工作方案》等配套文件，进一步提升了管理效能。

2023 年，浦东新区进入“精品城区、现代城镇、美丽乡村”三个圈层高品质、高水平的城市建设（更新）期，需要进一步发挥设施养护管理体制机制的保障作用，以更好服务和推动“三个圈层”建设，因此有必要对绿化市容部分管理职能下沉街镇后的总体运行情况，进行再调研、再思考，发现问题，提出对策，推动发展。

二、调查研究方式

本次调查研究采取了包括文献查阅、问卷调查、实地调研、座谈访谈等方法（其中，发放两套问卷、开展 3 次实地调研、组织 23 次座谈），对绿化市容部分管理职能下沉街镇后的机构设置、职责定位、工作机制、力量配备等情况进行摸底，充分了解当前存在的问题与短板。

三、体制机制分析

浦东新区绿化市容管理的体制机制调整，于 2017 年、2020 年分别以“统筹核心发展权、下沉区域管理权”和“构建简约高效基层管理体制”为改革方向而实施。

（一）近年来绿化市容行业体制机制变化沿革分析

一是区级部门职能、力量精简。2017 年 8 月，原区环保市容局实施绿化市容管理职能下沉街镇，涉及 17 大项 86 小项事项，下沉街镇 144 名事业编制，105 名工作人员。2018 年 4 月，原区环保市容局撤销了 6 个城管署，组建新区绿化管理事务中心、市容景观管理事务中心和城市道路管理事务中心，实施向专业条线集中管理的新模式。2019 年 4 月，原

区环保市容局撤销，区生态环境局成立（挂浦东新区绿化和市容管理局牌子）。2021年7月，经内设机构调整，由绿化和林业管理处（湿地和自然保护地管理处）、市容环卫处（垃圾分类工作处）作为行业处室实行绿化、市容集中管理。

二是街镇职能、力量增强。2017年8月，街镇共增加144名事业编制，105名工作人员；各街镇新设独立建制的“绿化市容管理事务中心”。2020年7月，街镇撤销“绿化市容管理事务中心”，其职能多由城市运行管理中心或城市建设管理事务中心承接。

三是区级部门与街镇联动共管。职能下沉后，养护招投标工作由我局和区建交委联合开展。绿化市容方面，对养护公司的考核由我局与街镇按30%、70%权重共同考核。

（二）绿化市容行业管理体制机制现状分析

1. 管理主体和人员结构

行业管理主体方面，我局的两个内设处室和下属三家六级事业单位，系负责履行全区范围内的城市道路绿化、市容行业管理职能的部门（单位），编制人数共190名。其中在聘专技岗51个。

块域管理主体方面，街镇从事城市道路绿化、市容行业管理的工作人员共280名，其中在编人员155名，多集中在城市运行管理中心或城市建设管理事务中心，多为一人多岗。调研显示，在街镇的其他部门也分布着从事绿化市容工作的

人员。街镇在聘专技岗 3 名。从业人员主体是 80 后、具有大学本科学历的事业单位人员。

2. 制度建设

区绿化市容行业自 2020 年以来，不断适应体制更迭和业务管理需要，建立和完善一系列的管理、考核制度，以上制度已汇编成册，作为“政策包”服务指导街镇。

3. 事权划分（这部分业务大家比较熟悉，不作展开）

4. 机制构建

对于区和街镇两级的绿化市容管理，前面提到的招投标、考核、培训、沟通等机制已构建闭环管理的主框架。在日常工作中，近年来区局在业务新领域或与街镇共进退的业务环节节点，创新、优化相关机制，如绿化行业的强化开放式公共绿地管理机制、健全涉绿行政许可批后监管机制、深化专业技术团队培育机制、行道树矛盾处理联勤联动机制等；如市容环卫行业开展市容满意度测评标准等政策解读和宣贯，对监管情况不力的街镇实行定期沟通、工作约谈、排名公开等。

四、当前工作开展情况及存在问题

（一）行业工作总体情况

绿化市容部分管理职能下沉街镇后，行业管理模式由原来“直线职能式”转变为“矩阵式”治理模式，街镇在社会建设和治理中进一步发挥基础作用、履行主体责任，区局和街镇两级同频共振、问题共答，各项工作有序推进。如区绿化行业工作在 2022 年市绿化市容局年度考核中，列全市第

二名。2020 年区道路保洁工作取得市区排名第一、郊区排名第四的考核成绩，此后连续两年取得全市第二名的好成绩。行业工作呈现以下特点：

绿化行业呈现点上精品迭出，面上生态品质明显提升的良好态势。市容环卫行业进入管理模式创新、技术手段复合多元的提能阶段。街镇主导实践示范“美丽”样板。（具体情况，大家请看 PPT）

（二）区级部门与街镇联动情况

根据事权划分，绿化市容行业管理工作涉及到区和街镇联动事项，主要有公共绿地、群众绿化、古树名木、绿化工程安全质量监督、公园管理以及市容管理、户外招牌、景观灯光、道路公厕保洁、机动车清洗场站管理、固废管理等方面，联动工作有序有力，可圈可点。（具体情况，也请看 PPT）

（三）目前存在的问题

1. 街镇绿化市容管理机构设置有待进一步统一

调研发现，街镇运行两年多的事业单位“绿化市容管理事务中心”撤销后，街镇设置绿化市容管理部门不统一，以城市运行管理中心或城市建设管理事务中心为主，另有经济发展服务中心、区域发展办公室等 10 类部门均设有绿化市容岗。

2. 专业队伍及稳定性有待进一步增强

绿化市容管理工作面广、专业性强，调研发现，街镇负责绿化市容管理的工作岗位，专业技术类岗位的比例微

乎其微，绿化市容管理队伍专业性不强。同时，管理人员中，社工、编外人员占比较大，流动性大、更替频繁，队伍稳定性有待增强。

3. 城乡二元结构问题进一步凸显

调研发现，城乡二元结构问题进一步凸显。如市容环卫方面，中心城区因城市道路、公厕保洁频次高，人员设备充足，保洁效果明显好于各镇。镇与镇之间因历史欠账、经济水平、工作重心和管理模式存在差异，市容市貌状况差别明显。如绿化管理方面，镇级绿化养护质量低，失管失养严重等。

4. 行业培训有待进一步细化

调研发现，街镇在现代化城区“三个圈层”的规划建设过程中，一街区（一镇域）一品的特色需求突出，在规划、建设不同时期需要各有侧重的分类指导。行业培训的课程设置需进一步细化，针对性需进一步增强。

5. 绿地建设机制有待进一步完善

调研发现，基于当前区镇事权划分，受制于镇级财力影响，各镇对镇级事权绿地项目（5公顷以下的公共绿地建设）积极性不高，影响公共绿地覆盖率提高。

五、主要思路与举措

（一）统一机构设置，保持人员稳定

一是建议街镇进一步深化落实《关于完善街道乡镇管理体制整合街道乡镇管理服务资源的实施意见》文件精神，按

照区委编办核定的三定职责，将属地绿化市容的管理职能统一纳入街镇的城建中心，并内设相对独立的绿化市容管理部门；二是保持其职能和人员的稳定和延续，加强区行业管理部门和街镇绿化市容管理部门工作联系的上下对应，巩固和深化改革成果。本课题针对人员沟通不便的问题，在调研过程中已编辑形成《浦东新区绿化、市容行业工作通讯录》，将职责细分，对应到人，使得条块业务工作能“联”得更紧、更实。

（二）提升专业水平，细化行业培训

一是建议街镇根据当前事业单位岗位设置管理办法等相关政策规定，在岗位设置中多设置一部分专业技术岗位，并按规定开展评聘，给专业技术人员创造更大的发展空间；二是区局根据《浦东新区生态环境局加强街镇绿化市容管理人员培训管理方案》，针对目前的行业管理需求、街镇所需所缺，以菜单式服务不定期开展业务培训。本课题针对街镇相关管理人员，已梳理形成《浦东新区绿化、市容行业考核制度汇编》、《浦东新区绿化、市容行业管理制度汇编》，以方便街镇工作人员随时随地主动查阅。同时，2023年下半年，我局顺应管理重心下移的新形势，加大了事权下放工作，将绿化、环卫、水利、供排水领域的多个事项下沉街镇，涉及资金 18.32 亿。我局已第一时间制定形成《浦东新区生态环境局下放街镇事权 1+X 项目管理实施细则》，界定条块职责分工、设定考核制度、确定协调指导意见。

（三）理顺工作机制，加强财力保障

一是运用好“四下基层”经验、“四联”工作机制，进一步聚焦解决“三个圈层”的实际问题，建议街镇间进一步加大城市治理工作交流和学习，将已探索形成的好机制、好做法共享并运用于更多的工作实践；二是建议镇级部门进一步落实资金保障，增加人员设备，提升保洁频次，提高养护标准，提升镇域市容面貌；三是针对5公顷以下公共绿地现行区镇事权划分，探索研究以街镇为建设主体，区级财力予以保障的建设机制；四是深化规律认识和强化系统性研究，围绕现代化城区“精品城区、现代城镇、美丽乡村”三个圈层建成后，设施量管养机制、养护标准和财力保障机制，用“联”方式予以探索和研究设计。

六、思考与感悟

党的十八大以来，习近平总书记就城市工作作出一系列重要论述，为我们做好新时代城市工作指明了前进方向、提供了根本遵循。

（一）在领导力量上，必须加强和改善党的领导。浦东新区随着现代化城区“三个圈层”建设的不断深入，我们绿化市容管理队伍的源头选拔、实践培养、加强培训、岗位发展等系统思维是打造城市名片的基本保障。

（二）在价值指向上，坚持人民城市人民建、人民城市为人民。条块部门都要从城市工作的出发点和落脚点出发，

更大范围、更深层面的邀请住地、辖区的居民参与城市建设各环节，吸纳民意、汇集民智。

（三）在目标路径上，坚持走具有“浦东样板”的城市发展道路。我局坚定支持进一步赋权街镇的改革道路，将在行业领域搭建更优机制，培育更多“浦东样板”，走出现代化城市发展引领之路。