



现代城市重塑系列·2011

闵行

智慧

MINHANG
ZHIHUI

——社会科学课题研究报告选编（九）

◎中共上海市闵行区委党校 编



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



现代城市重塑系列·2011

闵行

智慧

——社会科学课题研究报告选编（九）

◎中共上海市闵行区委党校 编

常州大学图书馆
藏书

MINHANG
ZHIXUE



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

闵行智慧:社会科学课题研究报告选编. 9/中共上海市闵行区委党校编. —武汉:华中科技大学出版社, 2015. 5

ISBN 978-7-5680-0899-0

I. ①闵… II. ①中… III. ①区域经济发展-闵行区-文集 ②社会发展-闵行区-文集
IV. ①F127. 513-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 116351 号

闵行智慧——社会科学课题研究报告选编(九) 中共上海市闵行区委党校 编

策划编辑:曾 光

责任编辑:华竞芳

封面设计:龙文装帧

责任校对:张会军

责任监印:朱 玢

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:20.75

字 数:438 千字

版 次:2015 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:72.00 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

前 言

2014 年,对于闵行区来说意义重大,这一年,是实施“十二五”规划的关键年,也是开启“十三五”规划的筹划年。2014 年,闵行区经济总量稳步增长,产业结构持续优化,转型升级活力进一步增强。

2014 年是闵行区加快推进“全面调结构、深度城市化”的改革年。在区委、区政府的正确领导下,全区坚持改革创新不停步,坚持转型发展不动摇,坚持转变作风提高效能,振奋精神,开拓进取,攻坚克难。经全区各有关部门的辛勤努力,凝聚大家心血的《闵行智慧——社会科学课题研究报告选编(九)》终得以付梓出版。在此,谨向关心和支持闵行区社会科学课题研究的领导、单位和个人表示诚挚的感谢!

本论文集择优入选了 40 篇研究报告,这些研究报告紧紧围绕闵行区发展的重点和难点,涵盖了经济、社会、党建、法律等诸方面,聚焦现实、观点鲜明、材料翔实、论证有力,既体现了广大干部在探索闵行区发展规律方面的真知灼见,也反映了闵行区各有关职能部门积极思考、善于研究、勇于创新的可贵精神。

2014 年是全面贯彻和落实中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议(后简称中共十八届三中全会)、中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议(后简称中共十八届四中全会)精神,全面深化改革的第一年,是推进创新、驱动发展的关键一年,也是加快推进“智慧、生态、宜居闵行”建设的重要的一年。希望本论文集的出版,能成为闵行区广大干部深入研究闵行区、全力推进经济转型、提高城市建设水平、加强社会治理能力的助推器,为闵行区新一轮建设和发展贡献自己的智慧与力量。

编 者

2015 年 1 月

目 录

第一部分 经济与发展

闵行区环卫行业管理与经费保障机制研究	闵行区财政局课题组(3)
闵行滨江地区开发推进机制与配套政策研究	闵行区政府研究室课题组(16)
闵行区高端制造业发展研究	闵行区政府研究室课题组(24)
探索区属企业改革,明确发展定位和路径	闵行区国有资产监督管理委员会课题组(31)
闵行区农业生产发展与农业人口研究	闵行区农业委员会课题组(38)
拓展科技创业服务链建设,破解科技型小微企业发展瓶颈	闵行区科学技术委员会课题组(45)
关于在校大学生创业意向及创业实践调研	闵行区人力资源和社会保障局课题组(52)
闵行区经济发展质量和效益综合评价研究	闵行区统计局课题组(61)
城市功能拓展区文化产业园发展路径研究	闵行区文化广播影视管理局、华东政法大学课题组(70)
闵行区文化创意产业发展路径研究	闵行区委党校课题组(76)
上海自贸区建设与闵行经济转型发展	闵行区委党校课题组(84)

第二部分 社会与管理

农村征地动迁引发的利益诉求型群体性事件研究——基于上海市闵行区若干案例的实证分析	上海市公安局闵行分局课题组(93)
闵行区人口调控路径优化研究	闵行区委党校课题组(107)
上海市闵行区实施《上海市饮食服务业环境污染防治管理办法》的调查分析	闵行区环境保护局课题组(115)
闵行区汽车维修行业危险废物调研及管理对策研究	闵行区环境保护局课题组(123)
群体性劳资纠纷与工会应对研究	闵行区总工会课题组(130)
加强闵行区社区公共服务体系建设研究	闵行区社会建设办公室课题组(140)

闵行区多元养老运作模式研究	闵行区统计局课题组(148)
新形势下灵活就业人员失业保障政策探讨	闵行区人力资源和社会保障局课题组(155)
闵行区基层公共服务平台建设研究	闵行区基层公共服务平台建设研究课题组(164)
闵行区土壤评估与修复机制研究	闵行区环境保护局课题组(172)

第三部分 党建与人才

闵行区深度城市化中群众工作机制的构建与创新	闵行区委党校课题组(181)
区域党建创新研究——以上海市闵行区为例	闵行区委组织部课题组(188)
新时期环保队伍状况调查与培养体系思考	闵行区环境保护局课题组(196)
党校党性教育创新研究	闵行区委党校课题组(205)
闵行区信访代理机制研究	闵行区委党校课题组(211)
创新群众工作的思维和方式——浅谈人大常委会如何以民主法治思维做好新形势下的群众工作	闵行区人大常委会研究室课题组(218)
论互联网时代检察干部形象塑造	闵行区人民检察院课题组(224)
闵行区培育基层统战社团领袖的实践与探索	闵行区委统战部课题组(230)
通过加强文化教育提高少体校人才质量——以上海市闵行区青少年业余体育学校实践探索为例	闵行区体育局课题组(238)

第四部分 法律与监督

村基层干部职务犯罪预防机制构建探析——以上海市 M 区检察院数据为基础	闵行区人民检察院课题组(249)
行政执法协调机制研究	闵行区人民法院行政庭、闵行区人民政府法制办公室课题组(257)
重大案件审理过程中的舆情应对与危机管理——以闵行区近年来舆论关注案件审判为实证样本	闵行区人民法院课题组(265)
罪错未成年人再犯现象透视——兼论闵行罪错青少年安置帮教阳光基地工程之推进	闵行区人民法院研究室课题组(273)
涉法涉诉信访案件解决机制改革研究——以新形势下检察机关的应对为视角	闵行区人民检察院课题组(281)
网络金融中违法犯罪行为认定与防范——以网络借贷为例	闵行区人民检察院课题组(288)

如何发挥行政指导的“事实强制力”? ——以物业安保管理“田园模式”为实证模型	闵行区政法委课题组(294)
互联网金融的法律问题及风险防范研究——以司法审判为视角	闵行区人民法院民四庭课题组(301)
检察听证制度探讨——以上海市闵行区人民检察院开展的听证规范化实践为例	闵行区人民检察院课题组(309)
生态文明建设绩效考核体系和制度研究——以闵行区为例	闵行区环境保护局课题组(315)

第一部分 经济与发展

闵行区环卫行业管理与经费保障机制研究

闵行区财政局课题组^①

一、闵行区环卫行业现状

(一) 环卫行业市场化改革回顾

近年来,随着闵行区城市化进程的加快及经济水平的不断发展,外来人口急剧增加,环卫工作越来越繁重。在推进全国文明先进区创建工作的进程中,如何更好地发挥环卫公共设施为民服务的作用、提高全区环卫工作管理的现代化水平、促进环卫事业的良性有序发展,是政府管理部门及社会公众普遍关注的问题。2004 年闵行区市容环卫行业实施了市场化改革,莘庄镇环卫管理所等 8 个事业单位分别改制为企业。改革后,管理职能与作业职能分离,作业职能由企业承担,管理职能由各镇、街道新组建的城市综合管理所承担。2004 年实施的这项改革的目的是使环卫单位成为自主经营、自负盈亏、自我发展、具有一定市场竞争力的企业主体,形成作业主体企业化、投资主体多元化、价格形成合理化、市场监管法制化,适应上海新一轮发展的市容环卫管理新格局。

在经费安排方面,按照“费随事转”的原则,由区财政拨付的城市维护费按环卫作业的内容、任务量以及定额标准,继续核拨至有关街镇,区和街镇应按照政府购买服务及经济发展与人口增长规模,保证本地区环卫作业经费需求。

(二) 环卫公司的基本情况

1. 环卫公司的构成

根据对闵行区 23 家环卫公司的调研统计显示,23 家环卫公司均持有企业法人营业执照,其中 1 家为区国有企业,11 家为镇集体企业,11 家为民营企业。表 1-1 列示了这 23 家环卫公司的基本情况。

^① 课题组负责人:李骏。课题组成员:曹晨、蒋明龙、孙璇、杨明、金晓云。执笔人:孙璇。

表 1-1 闵行区 13 个街镇^①环卫公司概况

街镇名称	公司名称	公司简称	公司性质	管理模式	作业内容
古美路街道	古梅环卫综合服务有限公司	古梅公司	民营	自主管理、镇政府委托	清扫清运
颛桥镇	颛桥环卫综合服务有限公司	颛桥公司	民营	自主管理、镇政府委托	清扫清运
莘庄工业区	莘工环卫综合服务有限公司	莘工公司	区国有	工业区管委会	清扫清运
虹桥镇	虹桥环卫综合服务有限公司	虹桥公司	镇集体	镇政府、镇城管所	清扫清运
华漕镇	华漕环卫综合服务有限公司	华漕公司	镇集体	镇政府、镇城管所	清扫清运
莘庄镇	莘城环卫有限公司	莘城公司	镇集体	镇政府、镇城管所	清扫清运
	闵骋市容服务管理有限公司	闵骋公司	民营	镇城管所、莘城公司	清扫
	莘浩保洁有限公司	莘浩公司	民营	镇城管所、莘城公司	清扫
	城冬清洁服务有限公司	城冬公司	民营	镇城管所、莘城公司	清扫清运
	皎珑保洁服务有限公司	皎珑公司	民营	镇城管所、莘城公司	清运
梅陇镇	梅陇环卫综合服务有限公司	梅陇公司	镇集体	镇政府、镇城管所	清扫清运
	梅南环卫综合服务有限公司	梅南公司	镇集体	镇政府、镇城管所	清扫清运
新虹街道	新虹环卫综合服务有限公司	新虹公司	镇集体	自主管理、街道委托	清扫清运
江川路街道	江川环卫综合服务有限公司	江川公司	镇集体	自主管理、街道委托	清扫清运
马桥镇	马桥环卫综合服务有限公司	马桥公司	镇集体	镇政府	清扫清运

^① 闵行区下辖 3 个街道、9 个镇、1 个市级工业区(即莘庄工业区),本书中的部分论文将此统称为“闵行区 13 个街镇”。

续表

街镇名称	公司名称	公司简称	公司性质	管理模式	作业内容
七宝镇	七宝环卫综合服务有限公司	七宝公司	镇集体	自主管理、街道委托	清扫清运
	新浩保洁有限公司	新浩公司	民营	镇城管所、七宝公司	清扫清运
吴泾镇	吴泾环卫综合服务有限公司	吴泾公司	镇集体	自主管理、街道委托	清扫清运
浦江镇	浦江环卫综合服务有限公司	浦江公司	镇集体	自主管理、街道委托	清扫清运
	威宏垃圾清运有限公司	威宏公司	民营	自主管理	道路保洁及公厕管理
	水域环境发展有限公司	水域公司	民营	自主管理	水域保洁
	闵环餐厨垃圾收运服务有限公司	闵环公司	民营	自主管理	餐厨垃圾收运
	餐余垃圾处理技术有限公司	餐余公司	民营	自主管理	餐厨垃圾处置

2. 环卫公司的财务状况

从 2012 年度的收入情况来看,各环卫公司主要收入来源为财政投入和自营收入。各公司的支出主要有人力成本、其他费用^①、税金。图 1-1 给出了 23 家环卫公司的盈利情况,图 1-2 清晰地描绘了 23 家各环卫公司各项成本支出的占比。

盈利是企业理应追求的目标之一,但在调研中发现被调研企业普遍反映面临着盈利难的问题。由图 1-1 可知,一半以上的环卫公司盈利为负,财务状况不佳。由图 1-2 可知,大多数环卫公司人力成本为主要支出,23 家环卫公司的人力成本平均占比达到 60%。

3. 环卫职工现状

环卫职工被誉为“城市美容师”,战斗在环卫工作的第一线,长期以来,环卫职工的工作条件差、工作时间长、工资待遇低,具体而言,环卫职工现状呈现出以下几个特点。

① 其他费用指剔除人力成本之后的主营业务成本、管理费用、营业费用、财务费用等。

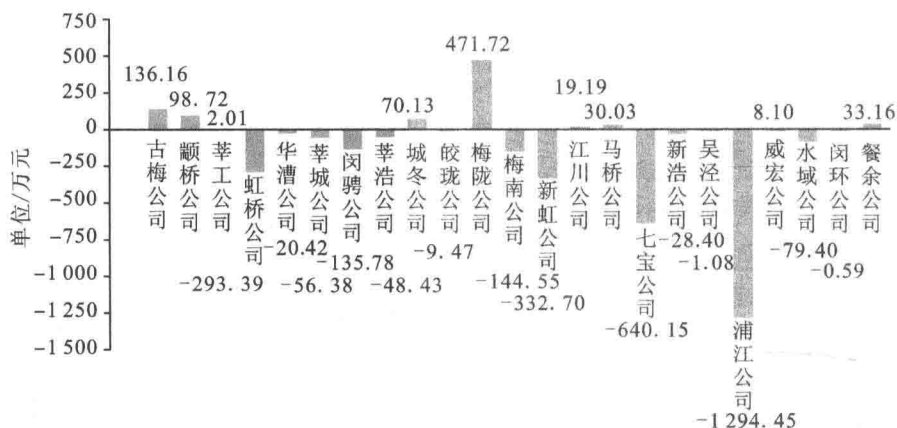


图 1-1 23 家环卫公司盈利情况

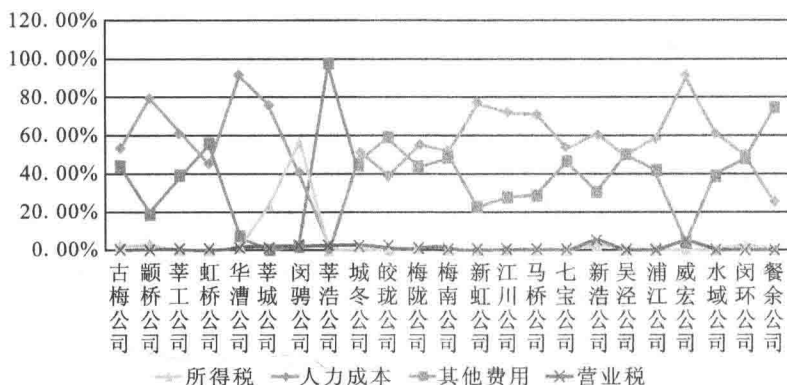


图 1-2 23 家环卫公司各项成本支出占比

1) 人员结构不够合理

调研结果显示,闵行区环卫职工中管理人员总体占比适当,环卫职工中管理人员占到6%,但个别环卫集体企业存在管理人员占比偏高的现象,占比超过10%。

2) 职工年龄偏大,文化程度较低

调研结果显示,闵行区环卫职工年龄主要集中在40~55岁,占到60%。同时,职工以初中及以下文化程度为主,占总人数的80%,大专以上人数占比仅为3.6%。

3) 工资和福利待遇偏低

就工资水平而言,环卫职工工资水平偏低。除正式职工外,其他各类用工工资均低于上海市平均工资水平^①,临时工、外包工的工资甚至不到上海市平均工资的一半,部分公司一线职工基本工资一般根据上海市最低工资额确定。

就缴纳社会保险和公积金情况而言,大部分环卫公司都能为职工缴纳社会保险

^① 根据上海市统计局统计,2012年上海市职工年平均工资为56300元。

费,公积金缴纳则依据户籍及合同工种类进行,外来非城镇户口基本都不交公积金。

(三) 环卫行业管理模式现状

闵行区绿化和市容管理局是闵行区环卫作业养护经费的行政主管部门,闵行区市容环境卫生管理所、闵行区生活垃圾处理费收费中心(后简称区收费中心)为具体实施单位,各街镇城市综合管理所(中心)为本行政区域的具体执行管理部门。

闵行区环卫作业服务实行契约式管理模式,即各街镇市容环卫管理部门通过签订环卫作业服务合同的方式向有资质的环卫服务公司购买环卫作业服务。根据被调研的 13 个街镇的情况来看,10 个街镇均只有 1 家环卫公司负责清扫清运,由镇政府直接管理或委托管理。而莘庄、梅陇和七宝 3 个镇均由多家环卫公司承担清扫清运工作,这 3 个镇的管理模式也较特殊。

1. 莘庄镇

莘城公司为镇政府 and 镇城管所共同管理的镇集体企业,同时,莘城公司与镇城管所共同管理莘庄镇 4 家民营企业。

2. 梅陇镇

梅陇镇环卫作业分别由梅陇公司和梅南公司负责,均由镇城管所管理。其中,梅南公司与梅陇镇环卫二所(现法律上已不存在)是一套班子,梅陇镇环卫二所仍核算镇财政拨付的人头经费,梅南公司则自收自支,主要承担闵行区清扫清运工作。

3. 七宝镇

七宝镇的环卫公司管理模式有两个特点:其一,七宝公司与七宝镇环卫所(现法律上已不存在)是一套班子,七宝镇环卫所仍核算镇财政拨付的经费,七宝公司核算区收费中心拨入款项和自营生活垃圾处理收入;其二,七宝公司又与镇城管所共同管理新浩公司(属民营企业)。

(四) 环卫作业经费保障机制现状

为确保环卫作业养护经费的有力保障,充分发挥财政经费投入的绩效,就闵行区环卫作业养护经费的预算编制、承担方式、使用等管理行为制定了《闵行区环卫作业养护经费管理试行办法》(闵府办发〔2012〕20 号)。

闵行区目前环卫养护作业经费主要来源为区、镇两级财政投入的养护经费,向单位征收的生活垃圾处理费以及可以用于环卫作业养护经费的其他收入等。《闵行区环卫作业养护经费管理试行办法》规定,环卫作业养护经费作为公共服务项目支出,区、镇两级财政部门应将环卫作业养护经费按相关规定及定额标准纳入财政预算。环卫作业养护经费按照区核定的作业任务量进行补贴,按区财政 35%、镇财政 65%的比例承担,超出核定量的由镇财政全额承担。根据对 2012 年闵行区环卫作业养护经费调研统计,其区、镇两级财政资金投入情况详见表 1-2。

表 1-2 闵行区 2012 年区、镇补贴及区收费中心收入与下拨情况(单位:万元)

序号	公司简称	区级补贴			镇级补贴					区收费中心		
		实补	应补	应补— 实补	实补			应补	应补— 镇级总 实补	收入	下拨	收入— 下拨
					镇财政	收费 中心	镇级 总实补					
1	古梅公司	452.69	457.29	4.6	1 535.69	45	1 580.69	1 977.13	396.44	94.66	45	49.66
2	颀桥公司	391.46	393.95	2.49	652.6	300	952.6	2 485.34	1 532.74	263.78	300	-36.22
3	莘工公司	133.35	133.35	0	203.63	528.48	732.11	2 330.83	1 598.72	733.26	528.48	204.78
4	虹桥公司	315.23	318	2.77	1 274.87	160.38	1 435.25	2 164.22	728.97	229.11	160.38	68.73
5	华漕公司	184.54	184.54	0	623.11	317.99	941.1	2 897.18	1 956.08	559.21	317.99	241.22
6	莘城公司	1 019.10	1 029.51	10.41	923.47	1 030.35	1 953.82	3 381.51	1 427.69	767.82	1 030.35	-262.53
7	闵骋公司	0	0	0	595.99	0	595.99	711.41	115.42	0	0	0
8	莘浩公司	0	0	0	758.73	0	758.73	906	147.27	0	0	0
9	城冬公司	0	0	0	209.06	0	209.06	646.03	436.97	0	0	0
10	皎珑公司	0	0	0	205.74	0	205.74	54	-151.74	0	0	0
11	梅陇公司	398.29	400.04	1.75	1 976.44	760	2 736.44	2 819.98	83.54	470.45	760	-289.55
12	梅南公司	14.86	14.89	0.03	1 987.7	652.86	2 640.56	632.75	-2 007.81	803.85	652.86	150.99
13	新虹公司	905.38	919.84	14.46	2 045.15	270	2 315.15	1 631.95	-683.2	425.9	270	155.9
14	江川公司	1 293.02	1 293.02	0	2 153.91	984	3 137.91	3 929.76	791.85	1 090.68	984	106.68

续表

序号	公司简称	区级补贴			镇级补贴					区收费中心		
		实补	应补	应补— 实补	实补			应补	应补— 镇级总 实补	收入	下拨	收入— 下拨
					镇财政	收费 中心	镇级 总实补					
15	马桥公司	192.89	193.17	0.28	1 091.3	0	1 091.3	472.12	—619.18	186.61	0	186.61
16	七宝公司	545.14	545.14	0	2 260.77	535.49	2 796.26	968.79	—1 827.47	622.3	535.49	86.81
17	新浩公司	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	吴泾公司	560.63	566.15	5.52	1 408.77	573.07	1 981.84	812.43	—1 169.41	680.77	573.07	107.7
19	浦江公司	716.69	724.43	7.74	546.09	954.65	1 500.74	1 003.34	—497.4	912.37	954.65	—42.28
20	威宏公司	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	水域公司	1 059	1 059	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	闵环公司	57.5	57.5	0	68.28	452.22	520.5	106.79	—413.71	0	452.22	—452.22
23	餐余公司	57.5	57.5	0	95.02	425.48	520.5	106.79	—413.71	0	425.48	—425.48
合计		8 297.27	8 347.32	50.05	20 616.32	7 989.97	28 606.29	30 038.35	1 432.06	7 840.77	7 989.97	—149.2

注：①区应补贴数由区核定工作量×定额×区负担比例推算得到，镇应补贴数由区核定工作量×定额×街镇负担比例+街道自行承担工作量×定额推算得到；②收费中心数据存在历年滚存的资金。

1. 应补与实补对比分析

就区级补贴而言，根据《闵行区环卫作业养护经费管理试行办法》标准，区级应补贴作业经费为 8 347.32 万元，区实际到位补贴为 8 297.27 万元，二者之间相差 50.05 万元为代扣折旧费。因此，区级财政预算执行准确。

就镇级补贴而言，根据《闵行区环卫作业养护经费管理试行办法》标准，镇级应补贴数为 30 038.35 万元，然而镇级实际到位补贴为 28 606.29 万元，二者之间相差 1 432.06 万元。因此，闵行区的镇级环卫经费补贴执行存在偏差，表现为实际到位数不足应补贴数。

2. 收费中心收入与下拨金额对比分析

闵行区生活垃圾及餐厨垃圾清运现行模式是由闵行区生活垃圾处理收费中心统一签订合同、开具发票、收取费用,各环卫公司根据实际需求向区收费中心提出用款申请,区收费中心根据申请金额直接将经费划拨到各公司账上,各公司将实际收到的款项作为当年收入。

区收费中心 2012 年度收到环卫公司上交收费总额为 7 840.77 万元,区收费中心 2012 年度实际下拨总额为 7 989.97 万元,收入与下拨之间的差异为 149.2 万元。各公司的收入金额与下拨金额之间均存在着不同程度的差异。

二、闵行区环卫行业运行存在的问题

(一) 市场化改革不彻底,监管机制有待建立

1. 环卫行业市场化改革不彻底

自 2004 年市场化改革以来,闵行区环卫行业取得长足发展,但转制不够彻底,造成了一些遗留问题。其一,存在多级管理现象。例如,莘城公司是镇集体企业,也是几家民营企业的管理机构。其二,个别集体企业管理人员占比偏高。2004 年市场化改革后,转制单位的事业编制职工在环卫企业中均从事管理岗位,造成一些集体企业管理人员占比偏高。其三,个别公司存在无作业合同现象。环卫养护作业改革就是将由政府直接养护转变为契约式的政府购买服务,即各环卫公司按照相关协议合同约定,进行养护作业。然而,调研中发现,部分公司存在未签订作业合同的现象。

2. 对环卫公司市场化运作的监督机制有待建立

对环卫公司的监督不到位,导致如下几个问题。其一,环卫公司将协议签订的养护作业私自对外转包。其二,环卫公司会计核算不规范,未严格执行小企业会计制度。

3. 生活垃圾清运收入管理有待规范

生活垃圾清运收入管理的不规范之处体现在如下两点。其一,未严格按照收支两条线模式操作。生活垃圾清运收入应由环卫公司代收并交由区收费中心统一管理,支出则由区收费中心依据各环卫公司提出的用款申请进行拨付。然而,调研发现,存在有直接与企业签订生活垃圾清运合同、开具发票、收取费用的现象,不利于对环卫公司收费的监管。其二,生活垃圾清运收入未能有效拨付。根据现行的操作模式,环卫公司按实际收到区收费中心款项作为公司收入,而不是应收款项,对公司核算收入的真实性及完整性造成了一定影响。

(二) 环卫职工待遇偏低,相关权益未得到充分保障

政府非常重视环卫职工的待遇及相关权益,上海市政府 2011 年发布了《上海市