



# 上海市容环卫 改革发展概况 (1978—2010)

上海市绿化和市容管理局 / 主编



上海社会科学院出版社  
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

# 上海市容环卫改革发展概况 (1978—2010)

上海市绿化和市容管理局 编

上海社会科学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

上海市容环卫改革发展概况 : 1978—2010 / 上海市绿化和市容管理局主编 .— 上海 : 上海社会科学院出版社, 2021

ISBN 978 - 7 - 5520 - 3242 - 0

I. ①上… II. ①上… III. ①城市环境—环境卫生—概况—上海—1978—2010 IV. ①R126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 032475 号

## 上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)

---

主 编: 上海市绿化和市容管理局

责任编辑: 董汉玲

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315947 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

刷: 上海信老印刷厂

开 本: 720 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 25.25

插 页: 10

字 数: 416 千字

版 次: 2021 年 6 月第 1 版 2021 年 6 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5520 - 3242 - 0/R · 060

定价: 90.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 编 委 会

编委会主任：陶 渊

编委会成员：（以姓氏笔画为序）

王家骅 田培琼 冯保生

朱天恩 江 蓉 杨迎宾

吴仁勇 余培文 周海霞

胡凤娟 姚来娣 顾鸿炜

主 编：田培琼 江 蓉

成 员：（以姓氏笔画为序）

毛倩倩 曹美琴

# 序 言

上海市绿化和市容管理局(上海市林业局、上海市城市管理行政执法局)于2008年10月上海市政府机构改革时设立,主管全市园林绿化、市容环境卫生、林业(野生动植物保护)和城管执法工作。其机构前身历经园林局、农业局、环卫局、绿化局、农林局、绿化局(林业局)、市容环卫局(城管执法局)。绿化市容事业的发展演变,与城市发展密不可分。

1978—2010年间,上海城市绿化从慢到快、从少到多,从数量积累到质量提升的跨越式发展,展示了城市旧貌换新颜,市容市貌越来越靓丽,城乡环境越来越整洁的历史性飞跃。20世纪70年代末至80年代,上海绿化市容事业处于筑基和探索阶段。改革开放伊始,上海参照国际大城市的发展模式,探索适应自身特点的绿化市容发展之路。环卫“四清”工种作业标准化、规范化全面实施,生活垃圾袋装化收集在煤气化区域得到较快推行。1987年起,市郊10个区县积极开展以农田林网、骨干道路和河道绿化、镇区村庄绿化为主要内容的平原绿化达标活动,为全市绿化林业大发展奠定了初步的基础。

1991—2000年,绿化市容事业进入快速发展阶段。1994年被上海市政府确定为环境保护年、城市绿化年。外环线环城绿带、世纪公园等一大批绿化林业项目启动建设,郊区林业产业得到长足发展。环卫作业逐渐摆脱简易、原始的形象,管理体制进一步理顺,生活垃圾收集、运输、处置列入“八五”科技攻关项目,基础设施和收运体系都发生了重大变化。整个绿化林业、市容环卫行业各方面

## 2 上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)

都取得了一系列突破,赢得了快速发展。

进入 21 世纪,绿化市容事业迈入综合集成、全面发展的阶段。上海成功创建为国家园林城市。园林绿化和环卫行业实施了以“管养分开、政企分开”为主要内容的综合改革,园林集团、环境集团、环境实业等企业先后转制脱钩进入国资委系统,成为各自领域的骨干企业。2008 年底新局组建,政府职能进一步转变,管理进一步规范,公共服务能力进一步提升。在迎世博 600 天环境建设和整治中,建成了一大批事关市民百姓生活、事关行业发展长远大计的重大项目,城市市容和生态环境达到阶段性的新高度。记录 33 年改革发展历程的《上海市志·绿化市容分志(1978—2010)》已于 2020 年底出版发行。在此基础上,对园林绿化、林业(野生动植物保护)、市容环卫三个条线的内容进行充实和调整,编辑成 3 本专辑,供各自领域的同行及管理者研究和参考。

陶 渊

2021 年 6 月

# 前 言

《上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)》即将付梓,作为编者,内心深感欣慰。

本书是在上海市第二轮方志《上海市志·绿化市容分志(1978—2010)》编纂工作基础上,经过相关资料的汇编整合而成。全书共有十二章,前八章是专业主体部分,主要内容有市容环境管理、景观管理、生活垃圾管理、其他废弃物管理、城市环境卫生保洁、水域环境卫生管理、农村环境卫生管理、设施装备;后四章是支撑、引领、推进行业发展过程中,与之相配套的系列框架,主要内容有法规与规划、科技与信息化、宣传与教育以及队伍发展概况。本书约三十万字,并附有时代烙印的史料图片,形象反映了行业在改革发展的道路上,如何积小步,不停步,几年跨出一大步,从而实现跨越式变化的过程。本书出版后,相信业内相关专业人员、年轻员工,以及社会上关注行业发展的有关人士,通过阅读本书,对市容环卫行业改革开放 30 多年的发展历程可以做到比较完整的了解。

时光荏苒,岁月峥嵘。在编写《上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)》过程中,也是对行业 30 多年沧桑巨变的回眸过程,同时作为行业的老职工,目睹、历经和感受到:有行业人解放思想、更新观念、脚踏实地、一步一个脚印前进,实现了行业从量变到质变的跨越,市容景观越来越靓丽,市容环境整洁有序,展示了城市旧貌换新颜;有行业人上下求索,渐知渐行,树立科技领先理念,坚持科技攻关,使行业的基础设施和作业装备都发生了重大变化,城市废弃物处置处理建立起源头减量、资源利用、处置处理无害化体系;有行业人清洁城市,造福百

#### 4 上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)

姓,尽责爱岗的敬业精神;有自豪于先进技术装备的更新换代,努力提升行业公共服务能力,实现提高环境卫生水平,改善人居环境,“城市,让生活更美好”的愿望……

编写《上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)》一书,也是对行业 30 多年走过历程的回顾和总结,既可以带领我们走进历史,看到行业的发展变化,也可以从当今的行业建设需要中汲取历史的业绩营养,并为以后的发展提供借鉴。如果本书籍的史实资料能使更多人了解、认识和支持市容环卫行业,并将建设好城市市容环境作为我们每一个人的责任,这就是我们编写此书价值和意义的最好体现。

最后,对编写过程中给予我们帮助的同仁一并表示衷心的感谢!

# 目 录

序 言	1
前 言	3
综 述	1
<b>第一章 市容环境管理</b>	<b>8</b>
第一节 市容环卫责任区制度	8
第二节 市容环境达标创建	12
第三节 专项治理	24
第四节 市容环境质量监测	35
第五节 特定区域管理	46
第六节 市容环境质量社会监督	50
第七节 重大活动市容环境保障	57
<b>第二章 景观管理</b>	<b>78</b>
第一节 户外广告(店招店牌)	79
第二节 景观灯光	89
第三节 景观灯光带	100
<b>第三章 生活垃圾管理</b>	<b>104</b>
第一节 垃圾收集与清除	104

## 2 上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)

第二节	垃圾运输·····	109
第三节	垃圾处置·····	111
第四节	垃圾分类·····	118
<b>第四章</b>	<b>其他废弃物管理·····</b>	<b>125</b>
第一节	餐厨垃圾·····	125
第二节	建筑渣土·····	135
第三节	一次性塑料饭盒·····	147
第四节	粪便处理·····	156
<b>第五章</b>	<b>城市环境卫生保洁·····</b>	<b>162</b>
第一节	道路(广场)保洁·····	162
第二节	机动车清洗保洁·····	175
第三节	建(构)筑物清洗保洁·····	183
第四节	公共厕所保洁与服务·····	190
<b>第六章</b>	<b>水域环境卫生管理·····</b>	<b>202</b>
第一节	水域保洁·····	203
第二节	水域监管·····	212
第三节	水面污染治理·····	215
<b>第七章</b>	<b>农村环境卫生管理·····</b>	<b>220</b>
第一节	管理网络·····	221
第二节	村容村貌管理·····	226
第三节	保洁队伍·····	232
第四节	志愿者服务·····	234
<b>第八章</b>	<b>设施装备·····</b>	<b>236</b>
第一节	配套设施·····	236
第二节	工程设施·····	252

第三节 装备·····	264
第九章 法规与规划·····	269
第一节 法规·····	269
第二节 规划·····	286
第十章 科技与信息化·····	305
第一节 科技·····	305
第二节 信息化·····	326
第十一章 宣传与教育·····	335
第一节 宣传·····	336
第二节 教育·····	358
第十二章 队伍·····	377
第一节 一线作业人员·····	378
第二节 专业技术人员·····	383
第三节 管理人员·····	385
第四节 市容协管员·····	387

## 综 述

---

1978年,上海市容环卫行业人才匮乏,环卫作业装备和设施落后,城市马路边堆放的生活垃圾、建筑渣土随处可见,环卫公共设施配置不足,街巷里弄的窨井粪便冒溢,群众上厕难的矛盾突出,沿街集市跨门营业,小摊小贩占道经营现象普遍。1983年,市环卫局建立,负责统一管理全市环境卫生工作。1986年,市交通市容委办公室成立,负责全市市容管理相关工作。1989年5月1日,《上海市环境卫生管理条例》实施,市容环卫工作走上依法管理轨道。同年10月1日,外滩“万国建筑”泛光照明,使原本黑沉沉的夜上海亮了起来。同年年底,上海最大的垃圾处置设施——老港垃圾处置基地一期工程竣工,投入试运行,为城市生活垃圾由分散堆放逐步过渡到集中处置创造了条件,有效缓解了市区垃圾出路难的困境。1996年9月,《上海环卫系统“九五”改革发展纲要》出台,市容环境卫生管理工作开始由狭义的内部专业管理逐渐向全社会、全方位的社会管理转变。一系列市容环境达标竞赛和创建工作引入了社会公众参与,形成管理合力,社会单位和个体人员成为市容环境责任、利益、荣誉的共同体。环卫设施建设和设备更新换代在20世纪90年代加快步伐,特别是现代化大型环卫设施和新型装备投入运行,改变了原来落后的环卫作业方式,环卫公共服务设施配置上了一个新台阶,布局更趋合理,弥补了历史上的不足。市区主要道路两侧建筑实施外墙清洗,外滩万国建筑泛光照明,加之南京东路霓虹灯的充实,上海市容环境面貌越来越靓丽。

2002年,上海“申博”成功,根据城市建设对市容环境建设的要求,市容环卫

## 2 上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)

行业确立了大市容、大环境、大卫生和全过程、全社会、全行业的“三大”“三全”管理思路,行业作业范围都有拓展和延伸。政府、企业、社会共同参与市容环境建设,市容市貌越来越靓丽,环境卫生水平不断提高。2009年6月19日,市人大常委会公告第2号公布《关于本市促进和保障世博会筹备和举办工作的决定》,市政府根据该决定,专门就涉及市容环境内容制定、修订了一批支持、保障和服务世博的规章和通告,市绿化市容局相应细化制定了一些规范性文件,强化了中国2010年上海世博会举办期间全市市容环境卫生面貌保持良好的状态。2010年上海世博会举办期间,全市市容环境卫生工作保障有力,主要道路、景观区域的乱设摊现象得到遏制,黄浦江两岸激光水幕灯光秀、高层商办楼的内光外透和商业街的橱窗透亮,使上海的夜晚真正从亮起来到美起来。中心城区成片达到“平面整洁、立面亮丽、空间美观”的效果。

2011年,上海市质协用户评价中心发布的《2010年下半年市市容环境卫生状况社会公众满意度评议报告》显示,市市容环境卫生公众满意度为80.07分,总体评价首次进入良好区域。

### —

市容市貌是城市的面孔,与城市建设和发展息息相连……

改革开放初期,上海市容环境脏乱差,人口快速递增,沿街集市扩展,小摊小贩占道经营等现象普遍。1979年开始,上海连续3年在市区范围内大规模开展了“三整顿”工作(即整顿马路、整顿交通、整顿市容),经各方齐心努力,有230余条马路恢复了道路整洁和交通畅通。1988年,上海市人民政府把清理设摊占路首次列入为民办实事工作项目之一,在400多条通行公交车辆的道路上,拆除固定、半固定占路摊棚5000多处,撤销露天菜场及农贸交易点79个,清理出占用道路面积60余万平方米,疏通恢复了100多条(段)道路的交通功能,市中心主要街道的市容环境得到切实改善,为“还路于民”打了一场漂亮的战役。1989年,市长朱镕基在布置迎国庆40周年相关工作时,在一份文件上批示:“上海要成为国际化大都市,必须使城市夜晚明亮起来。”经市政府协调及相关职能部门的共同努力,国庆节前夕,外滩部分建筑群晶莹剔透的泛光照明,南京东路商业街繁花似锦的霓虹灯店招店牌,以及立杆式灯箱广告璀璨明亮的灯饰,使上海的

夜晚亮起来了。

1990年9月15日,为改善市容环境面貌,市政府发布《禁止乱吐痰、乱扔杂物、乱招贴、乱堆物、乱搭建、乱设摊(以下简称“六乱”)的通告》,“六乱”治理工作在各区、街道镇展开,中心城区沿街马路以及沪杭、沪宁铁路上海段、明珠线等沿线拆除了大量违章搭建的棚舍,整治了屋顶垃圾,消除了一大批卫生死角。至当年年底,全市有97条道路(总长133千米)成为市级文明街,在净化、绿化、美化市容环境方面都达到了比较好的水平,上海首次被评为全国“十佳”卫生城市。1993年上半年,首届东亚运动会在上海举办,其间,主要道路基本达到无“六乱”现象。随着上海开展市容环境卫生红旗街镇评选活动,市容环境卫生门前责任制深入街巷里弄的单位和居民,大家共同承担起门前市容环境卫生的保洁责任。1995年,上海市荣获全国卫生城市先进第三名。市容环境的整洁也提升了对市容景观的美化要求。1996年开始,上海加快了景观灯光建设步伐。至2000年,覆盖市中心11个区“浦江映辉”“星光灿烂”“窗口形象”三个主题的标志性景观灯光相继亮灯,外滩、人民广场、徐家汇等有条件的建筑都用景观灯光进行装饰,一条全长100多千米的景观灯光“环线”诞生。中外宾客到上海看夜景成为上海旅游的一张名片。

2001年,根据市委、市政府关于市容环境卫生综合整治“连点成线、连线成块、连块成片”的要求,在迎接APEC会议市容环境综合整治中,有7.8万余处的乱设摊、亭、棚和925处跨门营业得到整治,外滩、陆家嘴区域浦江两岸影响建筑形态和市容景观的12块广告牌被清理。2002—2003年,人民广场周边及延安路高架两侧的户外广告通过拆除一批、调整一批、提高一批的整治,在设施安全性、视觉效果、避免相互遮挡和与周边景观相协调等方面都有明显改善。为保持整治后良好的市容环境质量,从2003年开始,上海开展市容环境卫生示范区域、规范区域、达标区域创建活动,全市运渣运浆、环卫作业、公交、出租、市级机关等车辆的车容车貌,作为流动的市容景观同步列入创建板块中,上海市容环境面貌整体提升,车辆的“滴(水)、漏(油)、扬(灰)、冒(黑烟)”现象大有改善。2004—2005年,上海开展对79条交通干道和重点地区市容环境综合整治工作,加强乱张贴“黑色广告”污染治理,以“十路十景”“百路工程”“美化一条街”的形式创建一批景观特色化中小道路,城市道路和建筑立面更加美观。2006年,市容环境

#### 4 上海市容环卫改革发展概况(1978—2010)

建设立足承办中国 2010 年上海世博会,为了体现“城市,让生活更美好”的总体要求,上海市政府发布《关于本市中心城区综合整治乱设摊工作实施方案(2006—2008)的通知》,对乱设摊治理按照整治区域和疏堵结合的原则划分严禁、严控、控制三类区域,实施“区域化差别管理”的整治措施,取得明显成效。2008 年 7 月,市政府办公厅发布《迎世博 600 天行动计划纲要》,全市市容环境综合整治扎实推进,市中心重点路段整洁、门前有序、立面干净,重点水域“面清、岸洁”。2009 年,市政府专门就涉及市容环境内容发布一批世博市容环境卫生保障和服务世博的规章和通告,当年拆除内环高架、南北高架两侧建(构)筑物上的各类破旧、设置过时、有碍观瞻的户外广告共计达 3.5 万余块,使上海户外广告设置达到总量控制、安全保障、结构简洁,形态明显改善,与周边市容环境相协调的要求。上海 79 条(段)道路两侧和主要景观区域内的 89% 建(构)筑物外立面持续保持洁净,中心城区主要道路、景观区域成片达到“平面整洁、立面亮丽、空间美观”的效果。

## 二

环卫工作是城市运行的重要组成部分,联系着城市的千家万户……

改革开放初期,上海环卫行业还是一个设施设备和技能水平相对落后、专业人才严重匮乏、各项工作比较滞后的行业。1983 年,上海市环境卫生管理局恢复建立后,按专项管理的需要和组织专业生产的原则,先后组建了环卫水域、渣土处置、废弃物处置、环卫水陆运输、环卫市容监察等专业管理部门。各区县相继建立了环境卫生管理局,街道镇建立了环境卫生管理所。全市构架起纵横相连的环卫行政管理框架。1989 年 5 月 1 日《上海市环境卫生管理条例》实施,确立了环卫工作依法行政的社会地位。同年,启动上海郊县环卫专业规划编制工作,纳入区县城镇发展总体规划,郊县陆续建立环境卫生管理所,市、区县、街道镇环境卫生三级管理体系日趋完善。

为缓解市区垃圾、粪便出路难问题,市政府增加了环卫事业的资金投入,1989 年年底完成了老港垃圾处置基地一期建设,日处置垃圾 3 000 吨,上海生活垃圾实现集中处置。郊县建造了储量为 10 万吨的厌氧发酵储粪池,为粪便清除、中转、储存、处理提供了条件。环卫“五小”(公共厕所、倒粪站、小便池、化粪池

池、露天垃圾堆点)设施的改造、新建速度加快,新建的“二合一”(倒粪站与小便池或垃圾箱连建一起)和“三合一”(倒粪站与小便池、垃圾箱连建一起)倒粪站配置,方便居民使用,新建的倒粪站附设整天可供居民倾倒痰盂粪便的小倒口,居民称赞“政府为老百姓办了一件实事、好事”。1990—1995年,上海连续6年把新建公厕列入市政府实项目,新建的公厕基本达到分门单间,使用独立式便器,这是上海公厕建设史上资金投入最多、建设数量最多的时期,不仅使市区“上厕所难”矛盾得到缓解,同时,公厕建设也从过去的“解困型”向“舒适型”发展,从数量、质量、卫生水平上都上了一个台阶。

1996年后,根据《上海市环境卫生“九五”计划》的主要目标,上海逐步建立集垃圾(粪便)收集、运输、中转、处置(处理)等各个环节相互配套、性能优良的环卫设施转运体系。1996年,老港垃圾处置基地完成二期扩建,日处理垃圾达6000吨,高峰期间达到约9000吨,承担上海市区约70%的生活垃圾处置任务,城市生活垃圾基本做到日产日清。改建、扩建、新建了会馆街、龙水路、闵吴路等一批环卫专用码头,使原本简陋、落后的环卫基础设施面貌有所改善,同时,环卫机械化作业能力有所提高,有效减少了垃圾收运过程中对周边环境的污染。同年,上海首座小型压缩式生活垃圾收集站试运行,垃圾收运中转实现了集装箱机械密闭的方式,并在新建住宅小区逐步推广普及,改变了以往垃圾收集运输中洒落飞扬、污水滴漏现象。环卫作业装备通过更新和改造,垃圾、粪便的运输封闭率得到提高。水上运输大吨位机动船逐步替代了小吨位传统驳船,360吨以上新型集装箱运输船还配备有GPS定位导航系统等,环卫水运船舶数量下降,运能大幅度提高。1998年开始,上海大力推行城市生活垃圾减量化、资源化、无害化,首先在党政机关、大中小学校、社区、东方书报亭、超市等试行开展以废玻璃、废电池为突破口的垃圾源头分类工作。当年,回收废玻璃120.22吨,回收废电池21万节(约5吨)。2000年,市区有20%的居住小区推行生活垃圾分类收集试点。环卫部门在部分公共场所及道路上设置了组合式的分类收集废物箱,每组废物箱都贴(印)有明显的分类标志。农村粪管改厕工作有序推进,城镇、乡村机关、学校等单位厕所普及水冲式厕所,卫生文明村、镇的公共厕所卫生合格率达100%。

2001—2003年,御桥、江桥生活垃圾焚烧厂相继建成投入运营,上海部分生

活垃圾进入焚烧厂进行焚烧处置。至 2005 年,建成黄浦、杨浦、静安、崇明等区县生活垃圾中转站,取消了 1 251 个村级生活垃圾堆点和 53 座镇级生活垃圾简易处置场,生活垃圾中转、处置上了一个新的台阶。建立了一次性塑料饭盒管理、执法、回收利用和投诉处理网络,达到源头控制,回收利用率 100% 目标,上海“白色污染”治理取得明显效果。继续加快垃圾分类设施配置进程,建成运营的小压站有 541 座,减少了臭气和污水污染,改善了老百姓居住区的卫生环境。中心城区垃圾分类覆盖率超过 70%,焚烧厂服务地区分类覆盖率超过 90%。健全了城市环境卫生保洁系统,全市从事建(构)筑物清洗企业登记备案的约有 600 余家,使中心城区建(构)筑物清洗保洁保持常态。加强车辆清洗管理,内环线内马路无证洗车摊点得到有效遏制。环卫公厕 2 359 座,设置的等级、配套设施和使用功能进一步齐全和提高,公厕保洁坚持“以人为本”的服务理念,大部分实施了延时及对残疾人的无障碍服务,社会公厕开放数达 1 281 座,为路人如厕提供了方便。水域环境卫生管理范围延伸至长江口,填补了水上环境卫生管理的空白。环卫作业设备更新换代加快步伐,生活垃圾收运车辆基本采用车厢全密闭、具有防污水滴漏装置的压缩式垃圾车。餐厨垃圾收运采用具有固液分离技术的车型。吸粪车达到低转速、低噪声、高真空度的先进装备性能。道路清洗实现高压、小流量的清洗车。上海郊县卫生厕所建造普及率达 94.12%,初步建成农村生活垃圾户集、村收、镇运、区处置系统,农民居住环境得到改善。

2006 年,环境卫生工作立足上海承办 2010 年世博会,体现“城市,让生活更美好”的总体要求,完善废弃物收运和处置处理系统,提升环卫公共服务能力,体现城市整洁有序的环境卫生水平。至 2010 年,上海建成废弃物老港处置场四期工程、崇明(长兴)填埋场、嘉定及青浦综合处理厂等大型生活垃圾处置设施,生活垃圾无害化处理率从 2005 年的 38% 提高到 85%。建成了市区生活垃圾内河集装箱转运系统,实现了生活垃圾运输从散装到中转压缩、集装箱运输的转变。餐厨垃圾实现了单独收集和运输,落实了处置企业责任主体。推进建筑垃圾产生、收运、处置全过程信息化管理,实现处置流程可控,全市道路渣土堆积总量比例控制在 0.5% 以内的目标。闸北、虹口、普陀等区相继建成粪便预处理厂,中心城区粪便污水实现了间接纳管处理。全市垃圾分类居住区达 4 718 个,居