



# 思想周刊

观点

新论

思想者

文史

■ 俞祖成

智库

东京怎样推行垃圾分类

《上海市生活垃圾管理条例》将于今年7月1日起实施,这意味着上海即将成为我国第一个实施垃圾强制分类的城市。目前,上海生活垃圾管理工作还存在全程分类管理体系不健全、基础设施建设和改造有待加快推进、源头减量和资源化利用水平有待提高等问题,亟须学习和借鉴国际、国内先进经验。

## 实施“接触式指导”

在日本东京,23个区政府负责回收辖区内的生活垃圾并将其搬运至垃圾中端处理设施。回收垃圾之前,居民会被要求按照“可燃垃圾、不可燃垃圾、粗大垃圾以及资源垃圾”原则进行分类投放。然后,专业的清扫事务机构负责包括焚烧、粉碎及资源遴选等在内的垃圾中端处理工作。东京都政府负责垃圾终端处理工作,即将经由中端处理后的垃圾残渣,搬运至东京湾的中央防波堤外侧填埋处分场或新海面处分场进行填埋。

新宿区是东京都政府大楼所在地,也是颇为繁华热闹的街区。目前,该区拥有34.2万人口,家庭户数达到21.7万,其中60%为单身家庭,12%为外国人。同时,该区的各种商业机构总数达到3.5万。

据了解,新宿区政府设置了新宿清扫事务所、新宿东清扫中心、歌舞伎町清扫中心及新宿中转/资源中心这四个机构,负责将22107个垃圾回收点的生活垃圾进行分类回收并搬运至中端处理设施。在此基础上,新宿区还有不少细节安排:

例如,通过官方网站详尽公布有关垃圾分类和投放方法、垃圾收集与处理流程以及垃圾排放量变化等信息,且专门制作推出了日语版、英语版、中文版、朝鲜语版的垃圾分类与投放手册。

又如,针对特殊困难家庭,区政府提供上门回收垃圾的服务,所谓特殊困难家庭,主要是指两类家庭:第一类是指由65岁以上且需要护理服务的老人组成的家庭或者是由残障人士组成的家庭;第二类是指由85岁以上的单身老人组成且没有亲戚、友人对其进行定期联系和访问的家庭。

再如,从1998年开始实施“接触式指导”,即通过工作人员采取登门拜访的方式,与市民当面对话和交流,耐心规劝其遵守垃圾分类投放规则。

“接触式指导”的业务内容包括:垃圾分类方式及正确投放方法的指导;有关垃圾回收点的新设、改善以及废止的咨询和指导;垃圾违法投奔行为的调查和指导;应邀前往辖区内的保育园、幼儿园、小学以及中学等学校,为学生们传授有关垃圾分类与回收的知识;处理涉及垃圾问题的市民投诉并前往现场开展矛盾调解工作。

## 激活市场活力和就业潜力

截至2017年4月1日,新宿区从事垃圾回收工作的公务员共有204人。这些人数有限的公务员队伍,显然无法全面承担垃圾分类回收工作。为此,新宿区政府采取了多种办法。

### 第一,彻底公开并全面宣传有关垃圾分类的信息与数据。

东京都垃圾分类回收体制的高效运转,正是依靠广大居民及各种组织的积极参与。而调动社会力量参与,需要将相关信息和数据进行彻底公开。

登录新宿区官方网站,人们可以立即获得该有关垃圾分类回收的所有信息和数据。这些信息和数据,精确到任何一种垃圾的分类与投放方式、每位居民每天排放的平均垃圾量以及处理一公斤生活垃圾所需经费等信息。

对上海而言,通过官方网站公开的信息还远远不够。建议以市绿化市容部门为代表的相关政府部门在《上海市生活垃圾管理条例》实施后及时公开相关信息和数据,为调动和吸引公众参与垃圾分类做好第一步工作。

### 第二,为特殊困难家庭提供上门回收服务。

调查发现,东京都的23个区政府都为无法自行下楼投放垃圾的特殊困难家庭提供上门回收垃圾服务。这是一项极具人性化且必要的制度设计。

近年来,上海正快速步入老龄化社会,同时,未安装电梯的老旧小区依然大量存在,确有不少无法依靠自身力量进行垃圾投放的特殊人群。为此,我们需要适时出台特殊困难家庭的认定标准并采取更适合本地情况的方式,为其提供上门回收垃圾等服务。

### 第三,探索实施垃圾分类回收业务的政府购买方式。

东京都23个区在垃圾分类回收领域普遍采用“公务员+政府购买”的方式,在垃圾处理等关键领域采取“公务员主导”方式,在垃圾收集和搬运业务领域则大规模实施“政府购买方式”,从而大幅度节省了财政资金的支出,又激活了垃圾回收领域的市场活力和就业潜力。

在上海,原有的垃圾回收体系已经“崩塌”,新的体系尚未成形,社会企业参与积极性不高,低价值可回收物(废玻璃、废木头、废塑料等)没有出路,居民交投不便,建议积极探索和创新政府购买服务的回收方式,鼓励和推动更多的民间力量参与垃圾分类回收工作。

(作者为上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授)

# 重振“上海制造”应避免“天女散花”

■ 王国平

打响“四个品牌”是习近平新时代中国特色社会主义思想在上海的重大实践。从其科学内涵来看,具有承上启下、继往开来之义。这里,仅就“上海制造”谈点体会和建议。

## 在创新能力上补短板

很长一段时间里,上海是一个海边县城。伴随近代以来海外资本、商品,特别是金融、航运的发展,上海的城市形态逐渐显现。总的来看,上海的城市形态发展大体经历了四个阶段:

第一阶段是远东国际大都市。19世纪下半叶至20世纪上半叶,中外贸易中心逐渐完成了从广州到上海的转移过程。外国商品和资本纷纷涌入长江门户,开设行棧,设立码头、开办银行,使上海逐渐发展成为远东第一大都市。

第二阶段,新中国最大的工商城市。这一时期,上海轻工商品尤其是工业产品成为国内知名品牌,如轿车、电视、冰箱、手表、自行车、缝纫机、收音机等。与此同时,上海的国民生产总值(当时称工农业生产总值)占全国的1/6,上缴税收占中央财政收入的近1/6。从1959年到1978年,上海地方财政收入平均占全国的15.41%,最高时达17.49%。从历史进程角度来看,这是计划经济体制下的繁荣。此时,上海的产业质量及其地位并未体现国际比较,具有一定的品牌局限性。在经济结构上,上海逐渐从多功能城市变为工业基地。到1978年,上海的工业产值占比为77.4%,第三产业仅占18.6%。

第三阶段,处于改革开放“后位”的低迷状态。20世纪80年代,随着深圳、海南等经济特区和沿海城市的开放,上海原有封闭体制下的产业优势逐渐丧失,陷入一时的被动和低迷状态。不仅经济增长率低于全国平均水平,而且凤凰牌、永久牌自行车和红灯牌收音机、上海牌手表、蜜蜂牌缝纫机、金星牌电视机、双鹿牌洗衣机、上海牌轿车等逐渐被人遗忘。

第四阶段,浦东开发开放后的新辉煌。进入20世纪90年代,特别是1992年邓小平同志“南方谈话”以后,上海步入改革开放的快车道,逐渐打造出开放、多功能、国际化的新形象,形成了社会主义市场经济建设进程中的新辉煌。

应该承认,浦东开发开放是上海这座城市再次融入国际开放环境、实现快速发展的一个标志性事件。与此前的开放相比,这次大开发、大发展具有国家的有力支撑,从而得以在国际空间拓展出现代城市品质。

新的历史时期,上海产业结构具有较好的基础和较强的国际竞争力,但薄弱环节已暴露,即创新能力不强。与北京、深圳、杭州等城市相比,我们的创新强项和优势并不是特别明显。这主要体现在创新成果市场交易量、专利以及高新技术企业集聚等主要指标的滞后上。

从发展走势来看,城市创新力尤其是产业创新力不能凸显优势、无法抢占前沿和制高点,必然会制约城市的带动效应。从这个角度来看,中央要求上海建设具有全球影响力的科技创新中心,高度契合了上海城市发展的内在需求。

事实上,在创新能力上补短板,不仅要科学研究和科技研发上台阶、上水平,而

且需要产业链的对接,需要创新链与产业链的高度融合。同时,上海具有现代服务业、先进制造业的双轮驱动条件和优势。若能立足优势领域、主攻国家急需、强化技术攻坚,带动产业集聚,一定能重振“上海制造”。

## 注重对接、聚焦和集聚

新时代,全力打响“上海制造”品牌,需要坚决贯彻落实习近平总书记的重要指示精神,研究制造代表国家未来竞争力的高端优质产品,建立健全特色鲜明的现代产业体系,不断提升城市能级和核心竞争力。在总体规划中,“对接”“聚焦”和“集聚”可成为路径选择之策。

“对接”主要指跟踪科创中心建设,进行产业链规划并针对性施策。期待上海在建设科创中心过程中形成的研发成果全部就地转化为产业,是不现实的。在环保和土地资源都是刚性制约的情况下,可以选择一些高端成果落地。

以医药产业为例,张江已成为新药研发的集聚地。其中的一些高端新药制造,只要进行科学规划,包括将郊区纳入产业链开发应用的领域,张江就不仅等于研发中心,而是有望成为上海战略性高端产业链的策源地。这也是龙头或核心城市在发展制造业时必须考虑的一个问题,即要尽可能与长三角城市实现错位发展,体现垂直高端水平。这是城市群中核心城市应承担的责任和功能。

“聚焦”强调的是产业政策要发挥积极作用。为避免产业发展方向上的模糊和资金使用出现“天女散花”现象,集中选择若干重

点制造业作为扶持对象,既是提升效应的需要,也与产业政策追求相契合。

发展制造业应体现规律性需求,包括尊重现有产业基础、优势以及对标国际一流。具体应以集成电路、人工智能和生物医药为基础,形成“1+4”的布局。所谓“1”即人工智能产业。这是相对于现有全部制造业而言的,具有引领带动性的先进制造业,而非限于某个领域。其中,广覆盖、渗透性、引擎式是基本特征,全产业链应用是必然方向。所谓“4”即集中聚焦四大领域:以芯片为核心的信息产业、智能制造装备产业、生物医药与高端器械产业、新一代汽车产业(智能网联、电力驱动、自动驾驶、共享使用)。着眼于上海制造的现实,这些领域已不同程度地形成了优势基础,可以集中发展、走向前沿。

“集聚”则要求企业结构进一步优化布局。上海作为高度开放的国际大都市,云集世界一流企业不仅是选项,而且应当成为城市的一大特质。对国内企业,也存在集聚的需求,即要让国内龙头企业感到,至少在上海设立第二总部并以此走向全球是可行的选择。

在“双集聚”的企业基础上,城市营商环境会得到进一步优化。由此再产生一批独角兽企业,就能使企业结构更加完善。从目前企业集聚的实际情形来看,国内第二总部集聚区建设的力度还有待增强。为此,有必要进行专项规划,包括产业导向、政策扶持和空间布局等。

以空间布局为例,有条件的中心城区可设立标志性集聚区,打响第二总部集聚的牌子。同时,鼓励全域开放,进一步挖掘郊区重点区域,产生双层推动、城乡一体化发展之效。(作者为上海市政协学习委员会党组成员、常务副主任,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员)

# 打响“四大品牌”,彰显高质量发展追求

■ 施春霖

上海打响“四大品牌”,无论从历史、现实和未来的时间坐标,以及上海、中国和世界的空间方位来看,还是从全局、格局、布局的操作视野来看,都彰显了高质量发展的自觉追求。

## 在开放中服务世界

对于打响“上海服务”品牌,人们往往会从经济角度来理解。其实,“上海服务”不仅包括服务功能、服务经济、服务民生和服务环境所需要的城市核心功能,也不仅是服务长三角、服务长江经济带、服务全国、服务“一带一路”,最具挑战性、最为关键的是要代表中国、在全球经济治理合作与竞争中展示核心竞争力以及具备赢得优势、赢得主动、赢得未来的能力。

上海是全国的上海,上海要在服务全国发展中发展自己。党和国家在不同发展阶段都对上海在全国经济社会发展大局中的作为有期待、有要求。尤其是,浦东开发开放不仅改变了上海城市整体布局和发展走向,而且深刻影响、辐射和带动了上海、长三角地区乃至全国整体开放水平的提升。

在首届中国国际进口博览会的主旨演讲中,习近平总书记提到开放之于上海、上海开放之于中国的重要性。这是对上海以开放服务大局所发挥的城市核心功能的极大

肯定。首届中国国际进口博览会的成功举办,既是一次对“上海服务”能力能级的重大考验,而且展现了新时代上海城市的大气和全局意识,彰显了“上海服务”在“开放中国”中服务世界的战略价值。

## 制造业实现三个突破

打响“上海制造”品牌,不能只躺在历史的美好记忆中。新时代,针对“上海制造”存在的短板弱项,积极进行制高点布局和产业含金量赋能,既是机遇,也是挑战。

由于人口、土地、生态、安全等因素,重振“上海制造”需要正视综合成本较高、产业转型升级压力较大、企业创新动能不足、系统解决方案薄弱、世界级领军品牌企业数量不多等问题。

要率先实现制造高地的“三个突破”,即从消费互联网领域向工业互联网领域突破,从硬件技术为主向硬件软件系统集成技术突破,从单个企业参与国际竞争向构建产业生态体系突破。

要构建“上海制造”新优势。例如,以智造精品构建产品新优势;以世界级新兴产业发展策源地构建产业竞争新优势;以现代服务业型制造构建军民融合深度发展新优势;如世界级的北斗导航、卫星产业、航天工程;以长三角世界级产业集群构建品牌聚集地新优势,如特斯拉、上汽集团等互联网新能源汽车产业集群。

要发挥品牌政策高点牵引,引导企业在自主品牌建设的投入机制、运作机制、盘活机制方面有效突破。先进制造的关键技术和核心技术是买不来、要不来的。能否在“卡脖子”领域拥有核心关键技术的持续供给能力,是“上海制造”的重要使命。

## 充分利用进博会效应

作为具有悠久商业历史和消费能力突出的现代消费城市,上海打响购物品牌具有坚实基础和原生动力。伴随消费需求升级,“上海购物”需要在品牌集聚度、时尚引领度、消费创新度上提质升级,打造成为具有全球影响力的国际消费城市。

国际消费城市不仅是全球品牌的集聚地,而且应成为全球新品的首发地、高端品牌的首选地、原创品牌的集中地。其中,本土设计师品牌崛起及其国际影响力增强是重要一环。

国际消费城市还要对全球高端消费者具有地标性吸引力。下一步,有必要进一步规划布局好“名圈名街名店”的商业设施,精心构建通达便利的商务基础设施,精心营造口碑消费体验环境,精心供给有竞争力的购物价格政策。

同时,要充分利用进博会日益强大的溢出效应和后延效应,加快形成具有全球影响力、线上线下双向发力的跨境电商新平台和新业态模式,使“上海购物”品牌在全面

开放布局中更具全球话语权,更具对消费经济的牵引力,不断提升上海国际消费城市的底气。

## 抓好文化源头和码头

犹如乡愁之于乡村,城市文脉也能给予都市人归属感、认同感。近代以来,上海发展成为中国乃至远东最大的城市,积淀着“细腻而活跃、清丽而雅致、重学而个性”的江南文化底蕴和近现代文明开放交流、多元包容的海派文化。在“江南底蕴、海派特色”的特质基础上,上海所具有的革命文化与先进文化,又进一步凝聚了浓郁的红文化。它与海派文化的城市特色、江南文化的城市原色共同构成打响“上海文化”品牌的白色调。

对标世界顶级城市,上海的国际文化大都市建设还需在城市软实力、精细化治理、公共文化、城市精神品格演绎上,在文化氛围和文化内涵的注入、互动、融合的良好发展生态上,下更大力气。

为此,需要着力抓好上海文化原创源头和码头的“两头”,做好上海特色历史文化和文化遗产的“两个保护”,铸好本土文化品牌和国际舞台的“两个载体”,从而呈现给世界一个时尚、活力且底蕴十足的社会主义现代化国际大都市。

(作者为中共上海市委党校经济管理教研部副主任、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

■ 容志

日前,中共中央办公厅下发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,明确今年为“基层减负年”。可以预见,基层行政管理方式将迎来一系列调整与变革。

构建简约高效、权责统一、富有活力的基层管理体制,夯实国家治理体系和治理能力的基础,对于中国这样一个人口众多、国土广袤、区域差异较大的大国来说是非常重要的。党的十八大以来,围绕推动社会治理重心向基层下移,各地开展了包括机构改革、街道体制调整、加强社区建设等在内的一系列变革与创新,提高了基层政权的整合统筹能力。

但是,一些地方的政策执行过程中也存在机械化、简单化倾向,将“重心下移”想当然地理解为责任和任务的下派,把各类公共管理、公共服务和公共安全事务一刀切、一股脑地甩给街镇和居委。同时,为了达到治理绩效,又辅之以各类考核、督办和检查,甚至动辄“一票否决”。

由此,基层政权的属地责任和工作要求急剧膨胀,与之相伴的各类“文山会海”“报表材料”和“巡查检查”也纷纷沓来。在单一制

# “重心下移”并非任务简单下派

国家结构形式中,基层本来就是权力最小、资源最少的一个层级。当任务与职责超过其组织承载力时,“不堪重负”就成了必然之痛。这不仅造成各类形式主义乱象,也制约了基层治理能力。

破解这一难题,关键要处理好几对关系:一是集中统一和科学分工的关系。

具有规模效应的服务和事务,宜放在高层级政府层面;具有地区特色甚至要根据具体对象“定制”的服务和事务,则应充分授权和放权给基层政府。这样就能节约成本、体现效率,将集中与分散、共性与特色有效结合起来。

对城市治理而言,尤需要形成职责法定、运行高效、成本经济、搭配合理的内在结构,以保证基层政权履行与其位置和能力相匹配的职责。在这个结构中,四级主体的职责是互补的,而不是相同的;是分工的,而不是重叠的。上下级政府在宏观和微观、综合与专业、基础与高端上有明确区分,并且职责与权力、资

源相匹配,从而改变“上下对口、机构统一”的权责体系。

比如,将基本公共服务、重大基础设施的建设和维护、重点应急单元的管理等明确界定为市级层面职责,将区域经济发展、地区更新改造、市场秩序监管、环境综合治理等明确界定为区级层面职责。这样做,可以让基层专注于与辖区内民生相关的社会管理、公共服务和社会建设事务,有助于避免基层陷入“小马拉大车”的超负荷运作困境。

二是专业管理和属地管理的关系。

“条”和“块”之间互相区别,也互相联系。如果形成“条条专政”,不仅导致任务下派、考核繁多,而且“条”与“条”之间出现互相扯皮、推诿塞责还会增加属地协调的困难。因此,在重心下移的过程中,同时要在两个方向上理顺条块关系。

纵向上,要防止“一放了之”的倾向,即将市政府、区政府各职能部门的职责和棘手问题

简单下放给街道等基层政权组织。横向上,要提高“块”对“条”的组织、动员、考核、监督能力,加强属地管理主体对辖区内社会治理和公共事务的统筹、协调功能,克服各自为政、各管一摊的“管理缝隙”和“管理碎片”。实践充分证明,基层被赋权增能了,权责不符、人岗不适的痛苦也就减少了。

三是政府治理与社会共治自治的关系。

当资源和能力向政府管理一边过分倾斜时,社区面貌和秩序可能更光鲜亮丽,但也会面临高昂的行政成本以及“看客式”的社区居民。反过来讲,管理重心的下移如果辅之以社区自治资源挖掘,那么社会活力就会得到激发,社会空间就会得到拓展,社区治理能力就能随之上升。

新时代,有必要进一步配强社区工作队伍,选拔和任用好基层领军人物,增强居委会组织开展社区协商、服务社区居民的能力,并在社区事务协商和公民参与过程中培养居民群众的协商意识,帮助他们掌握协商方法,提高协商能力,进而推动形成社区共治协商机制,使群众的事情通过协商和民主的方式由群众自己解决。在此情形下,基层组织 and 干部的负担也就自然减轻了。

(作者为上海师范大学行政管理系主任、教授)