

上海市国民经济和社会发展 第十二个五年规划纲要

2011年1月21日上海市第十三届
人民代表大会第四次会议通过

目 录

关于上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划 纲要的决议	1
2011年1月21日上海市第十三届人民代表大 会第四次会议通过)	
第一章 加快转型的历史选择	2
第二章 未来五年的发展蓝图	6
第三章 迈向“四个中心”	12
第四章 构建服务经济时代的产业体系	17
第五章 建设充满活力的创新型城市	23
第六章 构筑城乡协调的发展格局	28
第七章 创建面向未来的智慧城市	35
第八章 建设管理一流的现代都市	39
第九章 营造生态宜居的绿色家园	46
第十章 创造安居乐业的人民生活	52
第十一章 促进和谐有序的社会管理	62
第十二章 塑造时尚魅力的国际文化大都市	66
第十三章 建设创新开放的新浦东	73
第十四章 争当改革攻坚的排头兵	77
第十五章 形成海纳百川的开放格局	81
第十六章 行动纲领的实施保障	85
附录 部分指标和名词解释	87

关于上海市国民经济和社会发展 第十二个五年规划纲要的决议

(2011年1月21日上海市第十三届
人民代表大会第四次会议通过)

上海市第十三届人民代表大会第四次会议审议了上海市人民政府提出的《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(草案)》。会议决定,批准《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。

上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(2011—2015年)根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》和《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》编制,是指导上海未来五年发展的宏伟蓝图和行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据,对于在新的起点上推动科学发展、加快实现“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市,具有十分重要的意义。

第一章 加快转型的历史选择

第一节 过去五年的主要成就

“十一五”时期是上海发展极不寻常、极不平凡的五年。面对国内外环境的复杂变化和重大风险挑战,上海在党中央、国务院的坚强领导下,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚定信心,砥砺奋进,积极应对国际金融危机冲击和自身发展转型的挑战,把举办上海世博会作为实现科学发展的重大契机,把结构调整和高新技术产业化作为确保经济平稳较快发展的主攻方向,把保障和改善民生放在更加突出的位置,“十一五”规划确定的主要目标和任务胜利完成。

经济保持平稳较快发展。预计全市生产总值年均增长 11% 左右,2010 年达到 1.7 万亿元左右,人均生产总值达到 1.18 万美元左右,第三产业增加值占全市生产总值比重达到 57% 左右,地方财政收入达到 2 873 亿元。高技术产业产值占工业总产值比重达到 23.2%,全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到 2.8% 以上,单位生产总值综合能耗累计下降 20% 的目标预计如期实现,二氧化硫和化学需氧量排放削减量均超额完成目标。



图 1-1 经济发展水平持续提高

“四个中心”框架基本形成。跨境贸易人民币结算、股指期货、“三港”“三区”联动等取得重要进展，金融市场直接融资额占国内融资总额比重预计达到 25% 左右，上海港国际标准集装箱吞吐量



图 1-2 城市综合服务功能显著增强

位居世界前列,港口货物吞吐量保持世界第一,上海关区进出口总额、服务贸易进出口总额占全国比重均超过四分之一,经济中心城市的集聚辐射功能明显提升。

社会民生持续改善。城市和农村居民家庭人均可支配收入年均增长率分别达到 11.3%和 10.5%,城镇登记失业率始终控制在 4.5%以内,市民各类基本社会保障覆盖面扩大到 98%左右,保障性住房体系不断完善。轨道交通运营里程超过 440 公里,绿化覆盖率达到 38%以上,环境空气质量不断改善。

改革开放不断深化。浦东综合配套改革试点深入推进,大浦东统筹发展格局初步形成。政府自身建设加快推进,调整和取消行政审批事项 952 项,取消和停止征收行政事业性收费 312 项。国资国企开放性、市场化重组加快推进。服务全国能力不断提高,与长三角及全国其他地区的交流合作不断深化,对口支援工作取得显著成效,支援都江堰市灾后恢复重建工作全面完成。口岸通关效率不断提高,外商直接投资和吸引跨国公司地区总部取得明显进展,对外投资总额预计比“十五”增长 3.2 倍。

举办了一届成功、精彩、难忘的世博会。在党中央、国务院的正确领导下,在全国各族人民大力支持、共同努力下,办成了一届世界性盛会,生动诠释了“城市,让生活更美好”的主题,参展方和参观人数均创历届世博会之最。通过举办世博会,市容市貌焕然一新,城市管理水平和市民素质明显提高,城市精神内涵更加丰富,城市国际化程度显著提升。世博理念、世博精神和世博经验成为上海推动科学发展、促进社会和谐的新优势。

专栏 1-1 中国 2010 年上海世博会圆满成功

上海世博会向世界展示了中华民族 5 000 年的灿烂文明,展示了新中国 60 年特别是改革开放 30 多年的辉煌成就,展示了我国各族人民为实现全面建设小康社会目标而团结奋斗的精神风貌,促进了我国同各

国、各地区经济文化交流,成为推进人类文明进程的一个重要里程碑。

参展规模:共有 246 个国家和国际组织参展,累计入园参观者超过 7 300 万人次,其中境外参观者约 480 万人次。

园区活动:举办各类文化演艺活动 2.29 万场,观众超过 3 400 万人次。

志愿服务:8 万名园区志愿者、10 万名城市服务站点志愿者、197 万名城市文明志愿者提供了志愿服务。

经过五年不懈奋斗,上海经济社会实现了又好又快发展,圆满完成了国家交给上海办好世博会的光荣任务,谱写了“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设的新篇章。展望未来,上海改革开放和现代化建设事业将继续沿着科学发展的轨道,奋勇向前,百折不挠,迈向新的征程。

第二节 未来五年的发展环境

“十二五”是上海加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键时期,仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,面临重大机遇和严峻挑战。

国际国内环境发生深刻变化。世界多极化、经济全球化深入发展,科技创新孕育新突破,产业结构面临新变革,我国国际经济地位快速上升,经济社会发展长期向好的基本态势没有改变,仍处于工业化、城市化加快发展时期,国内市场需求潜力巨大,特别是人民币国际化进程加快、长三角世界级城市群正在形成以及国家对上海建设“四个中心”的支持政策,为上海参与全球竞争、抢占经济发展制高点带来了重大机遇。同时,国际金融危机影响深远,世界经济增速减缓,需求结构显著变化,气候变化、能源资源安全等全球性问题更加突出,各种形式的保护主义抬头,我国发展中长期积累的矛盾还没有根本解决,不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,上海发展环境的不稳定、不确定因素明显增多。

上海进入转型发展新阶段。智力资源较丰富、商务环境较规范、城市开放度较高以及世博后续效应释放,为上海未来发展提供了坚实基础。同时必须清醒地看到,发展中仍存在不少瓶颈制约和突出问题,资源环境约束趋紧,商务成本攀升,高层次人才缺乏,创新创业活力不足;城市管理和城市安全任务艰巨,城乡区域发展协调性有待增强;常住人口总量快速增长,人口老龄化程度加剧,基本公共服务和社会保障压力加大,收入分配差距较大,群体利益诉求日趋多样、协调难度增加,社会矛盾增多;体制机制瓶颈更加凸显,改革攻坚任务更加艰巨。传统发展模式已不可持续,发展转型迫在眉睫。

面对新机遇、新挑战,我们必须增强机遇意识、忧患意识、使命意识和创新意识,充分用好各种有利条件,着力破解前进中的问题,率先走出一条具有特大城市特点的科学发展的道路,努力开创上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的新局面。

第二章 未来五年的发展蓝图

第一节 指导思想

“十二五”期间,要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,积极适应国内外形势新变化,顺应人民群众过上更好生活新期待,按照中央以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线的要求,紧紧围绕建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的总体目标,坚持科学发展、推进“四个率先”,以深化改革扩大开放为强大动力,以保障和改善民生为根本目的,充分发挥浦东新区先行先试的带动作用 and 上海世博会的后续效应,创新驱动、转型发展,努力争当推动科学发展、促进社会和谐排头兵。

坚持科学发展,率先转变经济发展方式、率先提高自主创新能

力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会，是中央对上海的要求和殷切期望，也是上海义不容辞的责任和义务。继续保持上海发展良好势头，解决前进中面临的问题和困难，必须始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进，坚持发展这个硬道理，坚持以人为本、全面协调可持续发展，把“四个率先”作为上海贯彻落实科学发展观的战略举措，力争在经济建设、政治建设、文化建设和社会建设等各方面走在全国前列。

创新驱动、转型发展，是上海在更高起点上推动科学发展的必由之路。要把创新贯穿于上海经济社会发展各个环节和全过程，着力推进制度创新、科技创新、管理创新和文化创新，坚持人力资源优先开发和教育优先发展，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源的作用，切实增强自主创新能力，使科技进步和创新成为上海转型发展的重要支撑，使城市转型发展真正建立在人力资源优势充分发挥、创新创业活力竞相迸发的基础上。要切实摆脱习惯思维束缚，更新发展理念，实现体制机制、领导方式和工作方法的重大转变，坚定不移调结构、促转型，更加注重发展质量和效益，着力提高发展的全面性、协调性和可持续性。基本要求是：

——必须深入推进改革开放。把改革开放作为转型发展的强大动力，高举浦东开发开放旗帜，以开放促发展、促改革、促创新，深入推进重点领域和关键环节的改革，加快建立有利于转变经济发展方式的体制机制，着力提高开放型经济水平、文化软实力和城市国际化程度，充分利用国际国内两个市场、两种资源，更好地服务长三角、服务长江流域、服务全国。

——必须加快产业结构战略性调整。把结构调整作为转型发展的主攻方向，积极把握国家实施扩大内需战略的机遇，充分发挥市场在资源配置中的基础作用，全面促进城市信息化，着力提升现代服务业能级和水平，培育发展战略性新兴产业和新型业态，加快发展先进制造业，改造提升基础和传统产业，努力形成服务经济为

主的产业结构。

——必须更加注重以人为本的社会建设和管理。把改善民生作为转型发展的出发点和落脚点,着力推进以保障和改善民生为重点的社会建设,完善制度安排,创新社会管理模式,不断提高人民群众生活质量和满意度,使发展成果更加广泛、更加均衡地惠及人民群众,促进社会公平正义和人的全面发展。

——必须着力推动城乡一体化发展。把统筹城乡发展作为转型发展的重大任务,优化城市空间布局,充分发挥郊区在新一轮发展中的战略作用,积极推进新城、新市镇和新农村建设,构建覆盖城乡的基础设施体系、公共服务体系和城市管理体制,切实提升城市现代化管理水平和安全保障能力,构筑城乡一体化发展新格局。

——必须加快推进资源节约和环境保护。把节约资源和保护环境作为转型发展的着力点,更加注重源头治理和长效机制建设,着力推进资源节约、环境保护和生态建设,发展循环经济,推广低碳技术,促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

——必须全面落实依法治国基本方略。把依法治市作为转型发展的重要基础,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持维护人民群众利益和维护司法权威有机统一,充分发扬社会主义民主,健全社会主义法制,严格规范行政执法行为,深入开展法制教育,加快推进诚信体系建设,形成全社会依法共融、和谐共进的制度环境。

根据上述指导思想和基本要求,要进一步明确发展导向,推动发展理念向以人为本转变,推动发展动力向创新驱动转变,推动产业结构向服务经济转变,推动生产生活向绿色低碳转变,推动发展布局向城乡一体转变,推动开放格局向内外并重转变,努力实现经济发展方式的率先转变。

第二节 主要目标

根据国家对上海的战略定位和要求,到2020年上海要基本建

成与我国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心，基本建成经济繁荣、社会和谐、环境优美的社会主义现代化国际大都市，为建设具有较强国际竞争力的长三角世界级城市群作出贡献。

综合未来五年发展环境和基础条件，“十二五”时期上海经济社会发展的奋斗目标是：“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设取得决定性进展，转变经济发展方式取得率先突破，人民生活水平和质量得到明显提高。具体是：

——经济发展质量和效益明显改善。经济保持平稳增长，全市生产总值年均增长率预期为8%左右。服务经济为主的产业结构基本形成，第三产业增加值占全市生产总值比重达到65%左右。单位土地产出率和全社会劳动生产率进一步提高。

——城市创新活力大幅提升。科技创新能力显著增强，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到3.3%左右，每百万人口发明专利授权数达到600件左右，战略性新兴产业增加值比2010年翻一番。以企业为主体的技术创新体系初步形成。创新氛围日益浓厚，创新人才队伍不断壮大，劳动者素质稳步提高，主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到35%。

——城市服务功能全面增强。“四个中心”核心功能初步形成，金融市场直接融资额占国内融资总额比重达到30%，航运服务业收入年均增长率达到15%左右，服务贸易进出口额占全市进出口总额比重达到25%左右。城市信息化整体水平迈入国际先进行列，百兆家庭宽带接入能力覆盖率达到90%以上。文化创意产业增加值占全市生产总值比重达到12%左右，城市文化更加繁荣、更具魅力。城市交通体系更加完善。城乡一体化发展格局基本形成。

——城乡居民生活质量和水平明显提高。居民收入持续稳定增长，居民家庭人均可支配收入实际增长率不低于人均生产总值

增长率。覆盖城乡居民的公共服务体系和社会保障体系不断完善。财政性教育投入占地方财政支出的比重达到 15%，人民群众获得更优质、多样、公平的受教育机会。居民主要健康指标达到世界先进水平。各类保障性住房新增供应 100 万套(间)左右。就业岗位持续增长，城镇登记失业率控制在 4.5% 以内。

——生态环境不断优化。能源资源利用效率不断提高，单位生产总值能源消耗降低率、二氧化碳排放量降低率和主要污染物排放减少率均完成国家下达目标。供水水质达到国家新的饮用水标准，人均生活垃圾处理量比“十一五”期末减少 20% 以上，生活垃圾无害化处理率达到 95% 以上，城镇污水处理率达到 85%。

——改革开放取得新的突破。浦东综合配套改革试点示范作用充分显现，重点领域和关键环节改革不断深化，市场配置资源能力进一步增强，政府职能加快转变，政府公信力和行政效率明显提高。开放型经济和城市国际化程度达到新水平。

——社会主义民主法制更加健全。民主协商充分发展，人民权益得到切实保障，社会管理制度更加完善，诚信体系建设取得新突破，努力使上海成为最安全的大都市之一和法治环境最好的地区之一。

表 2-1 “十二五”时期经济社会发展的主要指标

类别	序号	指标名称	单位	属性	2015 年
结构效益	1	全市生产总值年均增长率	%	预期性	8 左右
	2	地方财政收入	亿元	预期性	与经济同步增长
	3	第三产业增加值占全市生产总值比重	%	预期性	65 左右
	4	居民消费率	%	预期性	42 左右
	5	非公有制经济增加值占全市生产总值比重	%	预期性	55 左右

(续表)

类别	序号	指标名称	单位	属性	2015年
创新能力	6	全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例	%	预期性	3.3左右
	7	战略性新兴产业增加值	亿元	预期性	比2010年翻一番
	8	每百万人口发明专利授权数	件	预期性	600左右
	9	主要劳动年龄人口受过高等教育的比例	%	预期性	35
服务功能	10	金融市场直接融资额占国内融资总额比重	%	预期性	30
	11	航运服务业收入年均增长率	%	预期性	15左右
	12	商品销售总额	万亿元	预期性	8.7
	13	服务贸易进出口额占全市进出口总额比重	%	预期性	25左右
	14	新增跨国公司地区总部数	个	预期性	五年100
	15	文化创意产业增加值占全市生产总值比重	%	预期性	12左右
	16	百兆家庭宽带接入能力覆盖率	%	预期性	90以上
社会民生	17	城镇登记失业率	%	预期性	4.5以内
	18	居民家庭人均可支配收入实际增长率	%	预期性	不低于人均生产总值增长率
	19	各类保障性住房新增供应套(间)数	万套(间)	约束性	五年累计100左右
	20	中心城公共交通出行比例	%	预期性	50
	21	财政性教育投入占地方财政支出比重	%	约束性	15
	22	居民平均预期寿命	岁	预期性	81以上
	23	享受社会化养老服务人数	万人	约束性	43左右

(续表)

类别	序号	指标名称	单位	属性	2015年
人口 资源 环境	24	常住人口年均增长率	%	预期性	1.5左右
	25	单位生产总值能源消耗降低率	%	约束性	18
	26	单位生产总值二氧化碳排放量降低率	%	约束性	完成国家下达目标
	27	工业园区单位土地产值	亿元/ 平方公里	预期性	70左右
	28	供水水质	—	约束性	达到国家新标准
	29	节能环保投入相当于全市生产总值比例	%	预期性	4~5
	30	主要污染物排放减少率 (化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物)	%	约束性	完成国家下达目标
	31	人均生活垃圾处理量减少率	%	预期性	20以上
	32	生活垃圾无害化处理率	%	约束性	95以上
	33	城镇污水处理率	%	约束性	85
	34	森林覆盖率	%	约束性	15
	35	环境空气质量优良率	%	预期性	90左右

第三章 迈向“四个中心”

落实“四个中心”国家战略,以提高全球资源配置能力为着力点,全力推进国际金融、航运和贸易中心建设,不断提高经济综合实力,全方位提高对内对外开放水平,全面提升经济中心城市的国际地位,为2020年基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心奠定

坚实基础。

专栏 3-1 加快建设上海“四个中心”

1991年,邓小平同志到上海视察时提出:“中国在金融方面取得国际地位,首先要靠上海。”1992年,党的十四大报告明确提出:“尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一,带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃”。2001年国务院批复《上海城市总体规划》,明确上海要建设国际经济、金融、贸易、航运中心之一。2009年4月,国务院正式发布了《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》,从国家战略和全局的高度,进一步明确了加快上海国际金融中心和国际航运中心建设的总体目标、主要任务和政策措施,对上海加快建设“四个中心”具有重大意义。

第一节 金融中心国际化取得重大突破

抓住我国经济实力和人民币国际地位不断上升的战略机遇,以金融市场体系建设为核心,以先行先试和营造环境为重点,不断提高金融中心的国际影响力和资源配置功能。

进一步拓展金融市场广度和深度。着力加强金融市场体系建设,加快提升股票、债券、货币、外汇、商品期货、金融衍生品、黄金、产权等重要市场的功能和国际化程度,积极推进证券交易所国际板市场、非上市公司股权转让市场、票据市场、保险交易市场、信托受益权转让市场等建设。不断丰富金融市场产品和工具,加快开发固定收益类产品,加快推出新的能源类大宗产品期货,探索推出黄金ETF、股指期货以及汇率、利率、股票、债券、银行贷款等为基础的金融衍生品。

加快建设人民币跨境投融资平台。稳步扩大金融市场对外开放,继续推动经常项目下跨境交易人民币结算,争取人民币资本项目可兑换在上海先行先试。鼓励发展相关的融资、担保、对外直接

投资等跨境人民币业务。稳妥推进符合条件的境外企业在中国发行人民币债券和股票，稳步扩大境外人民币回流上海的渠道。支持在沪清算机构发展，探索建立人民币全球清算体系，基本确立上海在全球的人民币资产交易、定价和清算中心地位。推动符合条件的金融机构加快拓展海外业务，提高在沪金融机构服务国际投资者的能力。

大力发展各类金融机构。积极吸引功能性金融机构、大型金融机构总部及其营运机构总部等国内外各类金融机构入驻上海。着力培育具有国际竞争力和行业影响力的金融机构，支持各类新型金融机构和金融中介服务机构发展。支持在沪金融机构拓展业务范围，积极推动中外金融机构深化战略合作，推进符合条件的金融企业开展综合经营试点。

着力提升金融服务水平。积极推动金融改革创新和开放的先行先试。加强对战略性新兴产业、现代服务业、中小企业、重大基础设施建设、社会民生等的金融支持。加快消费金融产品和服务创新，提高消费金融的服务能力、安全性和便利化水平。

营造具有国际竞争力的金融发展环境。完善金融税收制度，提高政府服务水平。推进金融领域与非金融领域的信用信息共享，积极培育民族品牌的信用评级机构。加强金融监管制度建设，配合和支持国家金融监管部门提高金融监管水平。建立健全金融风险防范预警体系和处置机制，维护金融稳定和安全。加快陆家嘴—外滩金融集聚区建设。打造金融后台服务基地。

第二节 显著提升航运国际服务功能

以资源配置型国际航运中心为目标，着力提升航运服务功能，完善现代航运集疏运体系，推进国际航运发展综合试验区建设，营造便捷、高效、安全、法治的口岸环境和服务环境，努力提高国际航运资源的配置能力。

加快完善现代航运服务体系。优化航运服务产业链,发展船舶交易、船舶管理、船舶检验、船舶供应、船员服务、航运经纪、航运咨询、海事法律和仲裁等各类航运服务。完善航运金融服务体系,促进船舶融资、船舶保险、航运保险等高端服务发展,积极培育航运再保险市场,加快开发航运运价指数衍生品。提高航运信息化水平,推广应用集装箱电子标签技术,建设国际航运中心综合信息平台。进一步拓展上海航运交易所服务功能。加快发展北外滩、陆家嘴、临港等航运服务集聚区。加强政府服务和管理,完善航运发展相关的法规规章体系,营造有利于航运业发展的法制环境。

优化现代航运集疏运体系。加快建设以上海为中心、以江浙为两翼、以长江流域为腹地的国际航运枢纽港。依托长江黄金水道,推动集装箱江海直达。推进外高桥港区、洋山深水港区建设和功能提升,提高港口综合保障服务能力。大力发展水水中转,推进内河航道建设。完善货运道路网络,积极推进海铁联运。加快建设国际邮轮母港,优化邮轮通关便利措施,促进邮轮产业发展。扩大航空枢纽空域容量,拓展国际国内航线,强化航空枢纽地位。

加快推进国际航运发展综合试验区建设。完善国际航运船舶登记注册制度,优化审批流程,加强政策配套,大幅提升国际航运船舶登记规模和质量。创新海关特殊监管区域管理制度,加强口岸管理单位联动,不断提高通关效率。研究制定与国际接轨的航运税费政策,提高航运企业的国际竞争力。推动实施启运港退税政策。加快完善企业开设离岸账户政策。积极借鉴航运发达国家(地区)经验,推动有关航运支持政策的先行先试,加快集聚与航运相关的企业、船舶、货物、人才等各类要素资源。

第三节 基本形成国际贸易中心核心功能

着力提高市场开放度和贸易便利化水平,加快形成货物贸易和服务贸易同步发展、国际市场和国内市场相互融通的发展格局,

将上海建成具有国际国内资源配置功能、与我国经济贸易地位相匹配的现代国际贸易中心,与国际金融中心、航运中心相互促进、联动发展。

加快构建现代市场体系。健全货物贸易和大宗商品市场体系,重点完善生产要素市场和辐射全国的批发市场体系,支持发展石油交易、钻石交易等重要市场,培育一批大宗商品交易市场,努力成为大宗商品信息中心、定价中心、交易中心和结算中心。完善服务贸易市场体系,加快建设国家级服务外包示范城市,大力发展服务外包、技术贸易,成为国际服务贸易中心城市。完善电子商务市场体系和支撑环境,推广第三方电子商务交易平台等服务新模式,实现实体市场和网络市场共同发展。规划建设大型会展设施,培育、引进一批具有国际竞争力的品牌展会。

集聚高能级、有活力的贸易主体。集聚国内外大企业和地区总部,积极引入国内外企业的营运中心、物流中心、分拨中心、销售中心、采购中心、结算中心。着力吸引有影响力的国内外贸易组织、贸易促进机构、行业组织、检验检测和认证机构。鼓励企业采用现代国际贸易运行新模式。支持中小贸易主体发展,形成万商云集的局面。

打造时尚购物之都。积极营造商品更加丰富、服务水平更高、业态更加多元、功能更加齐全、权益保护有力的消费环境,促进消费结构升级,引导消费潮流。发展地标性商业中心,保护和开发特色商业街区,加快社区商业建设。完善扩大消费需求政策,发展综合消费和时尚消费。研究设立免税商品购物区(店),发展一批国际品牌和国货精品店。

营造国际一流的商贸环境。深化口岸通关模式改革,完善电子口岸平台功能。加强进出口服务平台建设,推动内外贸融合,形成全球贸易网络的枢纽节点。加快建设虹桥商务区,推动外高桥国际贸易示范区先行先试,支持新型国际贸易业态发展。建设服

务全国的贸易促进和服务平台,打造集多种媒体、多领域、多语种于一体的财经信息综合服务平台。

第四章 构建服务经济时代的产业体系

按照高端化、集约化、服务化,推动三二一产业融合发展,加快形成服务经济为主产业结构的发展方针,大力推进产业结构战略性调整,优化产业布局,加快构建以现代服务业为主、战略性新兴产业引领、先进制造业支撑的新型产业体系,不断提高产业核心竞争力,努力打造“上海服务”和“上海智造”。

第一节 大力发展服务业

坚持城市功能提升、市场需求引领和新技术应用带动,加快发展生产性服务业和生活性服务业,不断拓展新领域,发展新业态,培育新热点,推进品牌化、网络化经营,增强辐射力和国际竞争力。

大力发展金融、航运物流、现代商贸、信息服务、文化创意、旅游会展等重点服务业。着力提升金融业、航运物流业、现代商贸业的国际竞争力,增强城市资源配置能力和集聚辐射功能。做大做强信息服务业,提高城市智能化、信息化水平。加快发展文化创意产业,打造时尚创意之都。着力提高旅游会展业国际化水平,建设国际都市旅游目的地和会展中心城市。

专栏 4-1 2015 年重点服务业预期发展目标

金融:金融业增加值占全市生产总值的比重达到 15%,主要金融市场保持或进入世界同类市场的前列。

航运物流:集装箱吞吐量继续保持世界前列,航空旅客进出港数量达 1 亿人次,航空货邮吞吐量达到 550 万吨。物流业增加值占全市生产总值比重达到 13%左右。

现代商贸:服务贸易进出口总额比 2010 年翻一番,电子商务交易额大幅增长,实现社会消费品零售总额 1 万亿元。

信息服务:信息服务业经营收入达到 6 000 亿元,成为全国信息服务高地。

文化创意:文化创意产业增加值占全市生产总值的比重达到 12% 左右,成为国际创意城市网络重要节点。

旅游会展:国内游客人数达到 2.4 亿人次,入境游客人数超过 1 000 万人次;展会总面积达到 1 500 万平方米,到 2015 年基本建成国际会展中心城市。

积极培育专业服务、高技术服务、医疗保健、教育培训、家庭服务等新兴服务业。着力提升专业服务水平,扩大咨询、会计、审计、法律、经纪、人力资源等现代服务业开放。大力推进国家高技术服务业产业基地建设,加快信息技术服务、生物技术服务、数字内容服务、研发设计服务、知识产权服务、科技成果转化服务等高技术服务业发展。积极推动医疗保健发展,满足日益增长的康复、护理、体检、美容等非基本医疗健康需求。注重发挥教育培训的社会功能,大力发展各种人才紧缺领域、专业技能、语言类、兴趣型的教育培训产品。促进家政服务、养老服务、社区服务等家庭服务业发展。加强科技在服务业中的推广应用,鼓励各类新兴服务业态发展。

促进房地产业持续健康发展。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主,努力提高中小套型普通商品住房比例。完善住房租赁管理制度,积极发展存量住房市场。加强土地、金融、税收等调控措施,合理引导住房需求,倡导梯度消费。引导商业地产有序发展。加强市场监管,规范房地产市场秩序,抑制房地产市场投机。

深入推动产业融合发展。促进服务业与制造业的深度融合,推动制造业企业发展品牌、研发设计等高端环节,着力发展总集成总承包、检验检测、产品认证、供应链管理、专业维修、融资租赁等

生产性服务业。推动服务业与现代农业的有机结合,加快发展农业个性化营销、农业会展、农业休闲旅游、农业科技等服务业。

第二节 培育发展战略新兴产业

坚持市场主导、企业主体、创新驱动、重点突破、引领发展的原则,以提高自主创新能力为核心,以深入推进国家科技重大专项为契机,主动作为,有舍有取,深度对接国家战略性新兴产业规划和政策,大力推进高新技术产业化,力争成为国家战略性新兴产业的创新引领区。

重点发展新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料等主导产业。坚持信息产业优先发展,以自主发展、促进应用为重点,推动新一代信息技术的研发应用及产业化。着力提升先进重大装备自主设计、制造、总包能力,重点发展干支线飞机、商用飞机发动机、机载系统设备及零部件等民用航空产业,促进卫星及应用等航天产业发展,加快发展高效清洁煤发电、先进燃机、特高压、轨道交通、精密仪器仪表、数控机床等智能制造设备,积极发展海洋油气开采、特种工程船等海洋工程装备及关键配套系统。面向健康生活重大需求,大力发展创新药物、新型疫苗、诊断试剂、现代中药、医疗器械和绿色农用生物产品。落实国家能源战略,聚焦核电、风电、太阳能、智能电网,推进新一代核能技术和先进反应堆、大功率海上风电机组、太阳能核心设备、电力储能设备等新能源高端装备的研制和产业化。加快推进关键新材料的技术攻关和产业化,提升碳纤维、芳纶、超高分子量聚乙烯纤维等高性能纤维及其复合材料发展水平。

积极培育节能环保、新能源汽车等先导产业。开发推广高效节能、先进环保技术装备及产品,积极推进煤炭清洁利用、海水综合利用和污水处理、固废处理、大气环境治理等技术应用,大力发展节能服务业。重点发展纯电动和混合动力等新能源汽车,着力

突破电池、电机、电控等关键核心技术,继续开展燃料电池汽车技术研发和标准制定。

专栏 4-2 2015 年战略性新兴产业发展目标

新一代信息技术:成为具有国际竞争力的新一代信息技术研发、生产和服务基地。

高端装备制造:成为我国综合实力领先的高端装备研发和制造基地。

生物:成为我国生物技术创新的重要基地,确立生物医药产业的领先地位。

新能源:成为我国新能源技术领先、应用率先、产业高端的主要基地。

新材料:成为国内领先的战略性新兴产业关键新材料研发及产业化基地。

节能环保:成为节能环保重点产品研发优势明显、服务链条完善的地区。

新能源汽车:成为我国技术领先、产业集聚、应用初具规模的新能源汽车基地。

实施一批专项工程。围绕战略性新兴产业发展重点,抓紧实施民用航空、海洋工程装备、云计算、物联网、智能电网、大规模集成电路、半导体照明、新能源高端装备、生物制品与医疗器械等一批具有引领带动作用的专项工程。坚持以示范应用带动产业发展,加快培育一批行业龙头企业。

第三节 优化提升先进制造业

着力提高产业自主创新能力和国际竞争力,提升自主品牌价值,积极推动产业向绿色低碳、清洁安全方向发展。

提高汽车、船舶产业核心竞争力。着力突破整车、关键零部件

等核心技术,形成自主品牌汽车研发创新与制造体系,加快发展汽车服务业。增强自主设计能力,大力发展液化天然气船、科学考察船等高新技术船舶及其关键系统和配套设备,形成一批具有国际竞争力的自主品牌船型,加快建立现代造船模式,优化船舶产业链。

促进电子信息制造业转型升级。加快推动一般加工型电子信息制造企业提高研发和设计能力,提升产品附加值。着力吸引电子信息制造企业的研发设计中心、区域总部等功能性机构,形成以设计为核心、制造为基础、关键元器件配套能力较强的发展格局。

优化钢铁、石化产业。优化产品结构,聚焦精品钢材,加快推进钢铁新材料产业化,推动石化产品精细化、高端化和集约化,延长产业链。促进与周边地区协调发展,着力提高钢铁、石化等基础产业的资源节约、环境友好和安全生产水平,深入推进节能减排,全面实施清洁生产和循环经济,控制高耗能产业产能。

提升都市工业能级。鼓励企业在设计、市场营销等环节融入科技、创意、时尚和环保元素,大力发展高附加值、个性化、节能环保型产品。聚焦绿色食品、智能轻工、高档纺织等领域,加大自主品牌建设力度,重塑和提升以品牌为核心的轻纺产业竞争力,打造符合国际大都市特点的现代都市工业体系。

第四节 加快推进农业现代化

充分发挥上海农业在中国特色农业现代化进程中的应有作用,加快转变农业发展方式,着力提升农业设施、农业组织和农业科技的水平,积极发展都市高效生态农业,不断强化农业的经济功能、生态功能和服务功能,力争在农业科技引领、农业与二三产业融合、农产品质量安全全程控制和监管等方面走在全国前列。

加快转变农业发展方式。深入实施科技兴农战略,加强农业科技创新,加快农业科技成果转化和应用,不断提高农业科技贡献率。大力发展种源农业,构建现代种业体系。积极发展低碳

和循环农业,控制农业面源污染。鼓励发展农产品精深加工和都市观光农业。推进现代农业园区、农场新一轮建设,积极扩大与国内外的农业合作。

增强农业综合生产能力。完善强农惠农政策,加大农业投入。加强农田水利、农业林网、农电设施建设,推进农机装备质量提高和结构优化,推进高水平设施粮田、设施菜田和标准化养殖场建设,增强农业抗灾减灾能力。完善基本农田保护制度和主要地产农产品最低保有量制度,健全粮食等农产品储备制度,扎实推进“菜篮子”工程,确保粮食、蔬菜等主副食品有效供应。

完善农业服务和市场流通体系。加强农产品质量安全体系建设,提高农产品质量风险和市场风险预警能力。完善重大动物疫情突发应急预案,推进动物标识和疫病可追溯体系建设。健全重大植物疫情和病虫害监测网络,提升重大植物疫情和病虫害处置水平。积极发展农民专业合作社,扶持家庭农场和农业龙头企业,大力培育农产品品牌,促进农业生产经营专业化、标准化、规模化和集约化。推动农产品市场建设。

第五节 调整优化产业布局

适应服务经济发展新趋势,立足促进城乡一体化发展和提高产业集聚效应,推动产业在市域空间内合理布局。

推动服务业集聚发展。着力提升中心城区核心区商务楼宇的综合功能,合理利用原有工业用地和老厂房,大力推进现代服务业集聚发展。加快内外环之间地区的产业结构调整 and 转型升级,重点发展高技术服务业和生产性服务业。依托产业基础、资源禀赋和新城,在郊区加快建设一批现代服务业集聚区。着力打造东西轴线、黄浦江和中环三条具有国际影响力的现代服务业集聚带。

提升产业基地能级。发挥国家新型工业化产业示范基地的带动作用,推进国家微电子产业基地、精品钢铁基地、海洋装备基地、

国际汽车城、临港装备产业基地、化学工业园区等重大产业基地建设。推动战略性新兴产业集聚发展,着力打造若干战略性新兴产业示范区。加快工业向产业基地和各类国家级、市级开发区集聚,加快推进规划工业区块外现状工业用地的调整转型。



图 4-1 产业布局示意图

第五章 建设充满活力的创新型城市

坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针,深入实施科教兴市和人才强市战略,以提高知识竞争力为核心,以应用为导向,抢占科技制高点、培育经济增长点、服务民生关注点,全面增强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力,全面推进制度创新、管理创新和文化创新,充分激发经济社会发展转型的内在动

力和活力,率先实现城市发展向创新驱动转变。

第一节 增强科技创新能力

聚焦国家战略和社会需求,发挥上海科研优势,在若干重点领域加大科技攻关力度,为经济社会发展提供有力支撑。

开展重大科技攻关。实施国家重大科技专项和任务,在生命健康、生态环境、高端制造和智慧城市等重点领域,努力突破一批关键核心技术,促进高新技术产业化和战略性新兴产业发展。



图 5-1 关键核心技术科技攻关示意图

加强科技创新基础建设。深化部市合作、院市合作,在纳米技术、生命科学、空间海洋等重点领域实现重大突破。加大基础研究投入力度,加强科研重大基础设施建设,加快推进上海光源后续工程和蛋白质科学研究设施、上海生物样本库等建设,建设和优化一批重点实验室、工程技术创新基地和共性技术研发平台。完善科

研基地和科研基础设施开放共享机制。

实施创新示范应用工程。扩大世博科技成果转化和应用,整合科技资源,综合应用先进科技,布局一批技术水平领先、服务能力突出、具备推广价值的示范应用工程。建设若干战略性新兴产业应用示范区,促进新能源汽车、节能环保、智能电网、物联网技术等科技成果的规模化、集成化应用。

第二节 激发企业创新活力

深入实施国家技术创新工程,以体制机制创新为着力点,不断提升企业自主创新能力,加快形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

鼓励企业加大研发投入。强化国有企业自主创新导向,加大激励和绩效考核力度,发挥国有企业在科技创新和发展战略性新兴产业中的重要作用。增强民营企业创新能力,加大对民营中小企业和归国留学人员创新创业的扶持力度,支持其参与国家重大科技专项、重大工程任务和国家标准制定。鼓励外资研发机构与本土机构的合作与交流。完善政府采购政策,支持创新型企业发展。支持有条件的企业设立国家重点实验室、工程实验室、工程(技术)研究中心。鼓励企业发展研发外包和专业技术服务。

推动产学研合作。完善产学研合作机制,构建一批由企业主导的技术创新战略联盟,着力解决好产学研合作的权益分属问题。围绕培育战略性新兴产业,鼓励企业联合开发关键核心技术。发挥科研企事业单位创新孵化作用,加强共性技术研发和公益性服务。加强军民科技资源集成融合。鼓励高等院校和科研院所培养技术人才,鼓励科研人员到企业兼职或任职。

第三节 完善创新服务体系

以完善创新投融资机制为重点,加强创新载体和服务平台建

设,加快形成政府推动、市场主导、社会参与的创新服务体系。

完善创新投融资机制。推动科技金融结合,打造企业成长全周期的金融服务链。通过政策引导、资金参股、风险补偿、税收优惠等手段,鼓励发展天使投资、种子基金。放大政府引导基金作用,集聚海内外各类创业投资基金、股权投资基金、产业基金。努力为非上市公司股权交易创造良好条件,积极推动科技型中小企业上市。搭建科技型中小企业投融资服务平台,鼓励发展小额贷款、融资担保、融资租赁。加快发展商业银行专营服务机构,促进投贷联动,鼓励信用互助、科技保险等科技金融创新。

大力推进创新载体建设。全面提高张江高科技园区辐射带动能力,做强“大张江”品牌,加快推进杨浦国家创新型试点城区和紫竹科学园区建设。鼓励区县加快建设创新载体,健全科技创新服务体系,提高大学科技园、孵化器、加速器等创业孵化支持机构的专业服务能力。建设一批海外高层次人才创新创业基地。

健全创新公共服务体系。建设一批重点领域的产业技术创新服务平台,发挥社会组织在科技评价中的作用,完善科技中介服务体系,探索科技服务产业发展的新机制。壮大技术交易市场。完善标准、计量和检验检测技术基础支撑体系,加快建设以国家级检测机构为核心、社会资源共建共享的检验检测服务体系。鼓励高等院校和中等职业学校设置与战略性新兴产业相关的学科。

第四节 优化城市创新环境

把营造良好的创新环境作为建设创新型城市的重要支撑,积极推进全方位创新,加快形成鼓励创新、宽容失败的社会氛围。

深化科技管理体制机制改革。改革科研经费投入方式和管理制度,提高政府资金使用效率。优化以水平、贡献为导向的科技评价和奖励制度,加强科研诚信建设。深化科研院所改革,完善高科技园区和开发区管理体制,改革国有科技投资公司评价方法、决策模式和

激励机制。建立健全创新评价机制,增强区县创新发展的活力。

深入实施知识产权战略。促进知识产权的创造和运用,支持企业形成自主知识产权。完善知识产权资助政策和奖励制度,推进知识产权质押融资。加大知识产权保护力度,完善司法和行政保护机制。完善知识产权公共服务平台,促进知识产权中介服务业发展,健全知识产权交易体系,加强国内外知识产权合作交流。

推动哲学社会科学理论创新。繁荣发展哲学社会科学,为建设创新型城市、推动城市科学发展提供理论支撑。加强人文社科重点基地建设,形成一批学科品牌和学术品牌,提升优势学科研究水平。支持各类智库发展。

培育创新文化氛围。提倡敢为天下先的创新创业精神,使创新成为城市精神和城市形象的重要内涵。全面加强与国内外科技文化的合作交流。加快建设学习型城市,构建终身教育体系。大力发展科普事业,增强市民创新意识,提高市民科学文化素养。

第五节 建设国际人才高地

牢固树立人才投入优先保障、人才资源优先开发、人才制度优先创新、人才结构优先调整的理念,坚持以用为本,发展壮大创新创业人才队伍,充分发挥人才在创新驱动、转型发展中的保障和支撑作用。

加强人才队伍建设。坚持市场导向,开发利用国际国内两种人才资源。推进重点人才开发计划,大力培养和引进科技领军人才、创新创业人才和高技能人才等各类人才。加大引进海外高层次人才、外国专家和智力力度,打造国际留学生目的地。建立企业经营管理、专业技术、公共管理人才评价体系,推进专业技术职称制度改革,健全职业资格制度和水平等级认证制度。扩大公开选拔、竞争上岗、公推公选适用范围,实现人才结构战略性调整。加强科学道德和学风建设,提升人才队伍整体素质。强化各级政府

人才工作目标责任制,发挥用人单位主体作用。

专栏 5-1 部分重点人才计划

- 国际金融、贸易、航运人才开发计划
- 高层次创新型科技人才开发计划
- 战略性新兴产业及高新技术产业化人才开发计划
- 文化创意人才开发计划
- 海外高层次人才引进计划
- 领军人才培养计划
- 一流企业家开发计划
- 首席技师培养计划

完善人才发展政策。针对人才创新创业需求,制定实施有关产业、融资、产权激励与保护等支持政策。形成多元化投入格局,提高人力资本投资比重。实行海外高层次人才准入便利、优待重用和来去自由的政策,推动本土人才参与国际竞争合作。加大人才政府奖励力度,鼓励企业实施人才股权期权激励。发挥户籍和居住证吸引人才的积极作用,优先满足高层次人才、紧缺急需人才落户需求。

优化人才服务环境。大力实施人才安居工程,积极扩大公共租赁住房、单位租赁住房的建设和供应规模。继续优化人才的医疗、子女教育和文化环境,注重青年人才的利益诉求。推进人才公共服务标准化建设,开发人才公共服务产品,探索建立政府购买公共服务机制。发展人力资源服务业,积极开展国际人才交流,探索建立国际人才市场,为人才流动创造良好市场环境。

第六章 构筑城乡协调的发展格局

坚持城乡一体、均衡发展,把郊区放在现代化建设更加重要位

置,推动城市建设重心向郊区转移,落实国家主体功能区战略,充分发挥市域功能区域的导向作用,以新城建设为重点,深化完善城镇体系,加快推进新型城市化和新农村建设,率先形成城乡一体化发展的新格局。

第一节 优化市域空间布局

突出区域主导功能,加强分类指导,发挥重点地区的辐射带动作用,形成发展导向明确、要素配置均衡、空间集约集聚的发展格局。

明确市域功能区域。浦东地区要推动新一轮城市功能和形态开发,加快发展现代服务业和战略性新兴产业,成为“四个中心”的

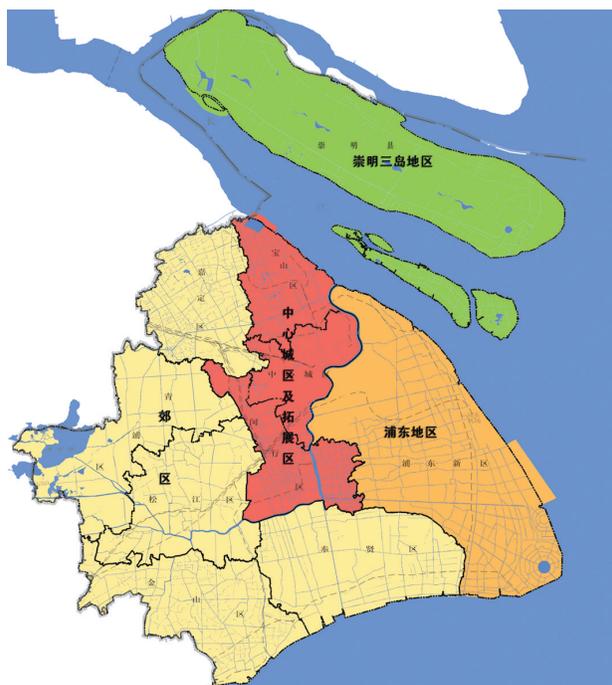


图 6-1 四大功能区域

核心功能区、战略性新兴产业的主导区和国家改革示范区。中心城区及拓展区要增强城市综合服务功能,提升现代化国际化水平,成为传承历史文脉、彰显城市魅力、发展服务经济的主要承载区。郊区要推进新型工业化和新型城市化,积极发展先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业,培育具有全球竞争力的产业集群,建设若干与长三角联动发展的新城,成为上海发展的新引擎。崇明三岛地区要加强生态建设和环境保护,推动绿色低碳发展,成为上海可持续发展的战略空间和现代化综合生态岛。

加快重点地区发展。实施世博园区后续开发,形成低碳生态的文化和公共活动中心、新的服务经济集聚区。基本建成虹桥商务区核心区,着力打造上海国际贸易中心的新平台和长三角地区的高端商务中心。以迪士尼项目为核心,加快上海国际旅游度假区规划建设。统筹规划、有序推进黄浦江沿岸综合开发,积极促进苏州河两岸地区协调发展。加强重点地区与周边地区的联动发展。

专栏 6-1 发挥世博会后续效应

- 做好永久性场馆设施长期管理和后续利用,更好地发挥这些场馆设施的综合效益。
- 利用世博会给上海带来的知名度和影响力,加快发展旅游、会展、文化创意、金融服务等产业,最大限度把举办世博会带来的无形资源转化为推动经济社会发展的现实优势。
- 积极吸收各国展示的最新技术成果,加大上海世博会科技成果转化力度。
- 认真吸收各国展示的先进发展理念,为推动我国经济社会又好又快发展提供有益借鉴。

实行差异化的区域政策。实施区域分类指导政策和差别化的评价机制,引导人口居住和就业在各功能区域内相对平衡。推动

中心城区功能优化,支持闵行、宝山地区提升城市化水平。新增建设用地和重大产业项目向浦东地区和郊区倾斜。完善生态补偿机制,加大对崇明三岛地区以及其他生态保育区、水源地保护区域的转移支付力度。探索实施区域化开发管理机制,加强跨行政区资源整合。

第二节 优化中心城功能

增强高端要素集聚和辐射能力,提升综合服务功能,改善环境品质,充分展现国际大都市形象和魅力。

提升高端服务功能。推进以陆家嘴-外滩为核心,涵盖北外滩、南外滩在内的中央商务区(CBD)发展,发挥南京路、淮海路、环人民广场等高端商务商业功能,增强大都市繁荣繁华魅力。强化城市副中心辐射能力,发展徐家汇知识文化综合商务区,突出五角场科教创新优势,提升真如-长风地区商务功能,推动花木及世纪大道沿线发展高端商务服务。促进城市公共中心分工协作和功能多元,赋予景观休闲和文化展示等内涵。

推进城区升级改造。继续推进旧区改造,基本完成城中村改造。加强城郊结合部公共服务和基础设施配套,推进环境综合整治,促进工业用地、仓储用地二次开发。加强环城绿带和生态间隔带建设,合理控制中心城规模,提高城区环境品质。

加强跨行政区统筹管理。加强交通、市政、社会事业等公共资源统筹协调和共建共享,建立跨行政区环境综合整治的长效机制,消除区际结合部管理盲点,提高社会管理和公共服务保障能力。

第三节 大力推进新城建设

充分发挥新城在优化空间、集聚人口、带动发展中的作用,创新理念,分类推进,将重点新城建设成为功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的长三角城市群重要组成部分。

分类推进新城建设。科学规划和定位新城功能,鼓励新城优势互补、功能互动,着力打造西部新城群,积极培育沿海沿江新城。优化提升嘉定、松江新城综合功能,建设长三角地区综合性节点城市。加快青浦新城建设,提升产业和居住功能。大力发展浦东南汇新城,建设综合性现代化滨海城市。加快奉贤南桥新城发展,加强功能性开发和提高综合配套水平。与产业结构调整相结合推动金山新城发展。支持崇明城桥新城走特色发展道路。



图 6-2 新城布局示意图

强化产城融合。统筹工业园区、产业基地、大型居住区与新城

建设,加强产业发展与新城建设互动融合,创造有竞争力和吸引力的投资、工作、生活环境,引导本地就业、本地居住。集聚符合功能导向和就业容量大的产业项目,完善新城内外交通网络,提高教育、医疗、生活服务、文化娱乐等配套水平,培育城市个性和特色风貌,优化居住环境。

建立健全新城推进机制。加强全市统筹,优化资源配置,加大新城建设的政策聚焦和扶持力度。进一步下放项目建设、交通管理、市容绿化等审批权限。创新投融资模式,引导社会资本参与新城建设。优先在新城开展服务业、科技创新、教育医疗等改革试点。

第四节 提升小城镇建设和管理水平

加强小城镇规划,优化小城镇布局,实施有重点、有层次、有步骤的小城镇发展战略。

优化规划布局。加强近郊小城镇与中心城的互动,在中远郊集中发展一批区位优势、产业支撑好的小城镇,与新城形成功能互补。推动有条件的小城镇实施撤并,加快老集镇改造。浦东川沙新镇、闵行浦江镇、金山枫泾镇、崇明陈家镇等全国小城镇发展改革试点按照中小城市的标准,适度超前配置基础设施、公共服务设施,发展社区商业设施。加强小城镇特色风貌建设。

发展特色经济。依托重大产业基地和工业园区发展工业强镇,依托交通优势和区位条件发展商贸重镇,依托历史文脉和生态资源发展旅游名镇,不断壮大小城镇的经济实力。发挥小城镇自身优势,积极培育文化创意、动漫游戏、影视创作等新兴产业。

提高公共服务水平。鼓励多元投资主体参与小城镇建设,重点解决居民教育、医疗、就业、出行、居住等实际问题,提高小城镇居民生活质量。通过转移支付、对口支持、培育自身发展能力等方式,探索提高小城镇公共服务水平的新办法、新途径。

加大综合改革力度。系统实施小城镇就业、社保、户籍管理、土地管理、村镇建设、公共服务等全方位改革,加快城乡一体化步伐。以委托或授权方式,下放行政管理权限,激发小城镇发展活力。

第五节 扎实推进新农村建设

依托特大城市综合优势,加大工业反哺农业、城市支持农村的力度,夯实农村发展基础,深化农村改革创新,全面提高农村发展水平。

推进农村基础设施建设。优先安排与农民生产生活相关的基础设施和环境保护建设,重点加强道路、危桥改造、农田水利、供水和污水处理、抗灾防灾等设施建设。全面完成规划保留村的路桥改造和建设,完善公共交通“村村通”。推进郊区供水集约化,推进农村生活污水处理。完善农村生活垃圾“户投放、村收集、镇运输、区处理”的收运处理系统。加快农村电网改造,加强信息基础设施建设。完善农村基础设施管理长效机制。加快编制村庄规划,继续推进自然村落保护和村庄改造。

加强农村基本公共服务。结合人口分布状况,完善农村义务教育和幼儿园、村卫生室配置。加强农村基层卫生队伍、师资队伍建设,培养高素质乡村社区医生,推进城乡义务教育教师队伍均衡配置。

建立农民增收长效机制。积极拓宽非农就业渠道,支持农民自主创业。加大农村富余劳动力培训力度,加快远郊农民转移就业,稳步提高农民工资性收入。通过发展经营性不动产等方式增强农村集体经济活力,提高农民的财产性收入。健全农业补贴等支持保护制度,鼓励发展多种形式的农家乐和农业旅游,提高农民经营性收入。健全城乡衔接的社会保障体系,逐步提高农民转移性收入。着力提高低收入农户收入。

深化农村改革。稳定和完善的农村基本经营制度,推进农村土地

承包权确权登记,建立健全土地经营权流转和管理服务平台,在依法自愿有偿的基础上,完善土地承包经营权流转市场。完善城乡平等的要素市场交换关系,建立土地指标交易平台,促进土地增值收益等主要用于农业农村。按照节约用地、保障农民权益的要求,推进征地制度改革,推行城乡建设用地增减挂钩政策。加快推进农村集体建设用地确权登记,积极推进农村集体建设用地有偿使用和流转,稳步推进农民宅基地置换工作。加强农村集体资产、资金、资源管理,深化农村集体经济组织产权制度改革,切实保障农民利益。

第七章 创建面向未来的智慧城市

大力实施信息化领先发展和带动战略,构建实时、便捷的信息感知体系,提升网络宽带化和应用智能化水平,推动信息技术与城市发展全面深度融合,建设以数字化、网络化、智能化为主要特征的智慧城市。

第一节 建设国际水平的信息基础设施

构建宽带、泛在、融合、安全的信息基础设施体系,成为国内带宽和服务最具竞争力的地区之一,为技术和应用创新提供基础保障,为广大消费者提供便捷和实惠的信息通信服务。

提升改造基础网络。加快建设城市光纤宽带网络,基本实现百兆家庭宽带接入能力全覆盖。构建新一代宽带无线移动通信网,基本实现无线移动宽带和主要公共场所无线局域网服务的全覆盖。建设下一代广播电视网,推进有线电视数字化整体转换和郊区有线电视网络整合、改造。持续推进亚太通信枢纽建设,提升互联网国际和省际出口能力,积极发展国际转接业务,建设新亚海底光缆系统等设施,努力满足海量信息快速流动的需要。

有序推进“三网融合”。加快机制创新,推进电信网、广播电视

网、互联网互联互通和业务融合,推动用户驻地网光纤接入综合改造。鼓励广电、电信业务双向进入,支持数字电视、手机电视、网络电视、网络电话等融合型业务发展。

增强功能平台服务能力。提升超级计算中心能级,不断拓宽应用和服务领域。构建适应云计算、物联网发展的基础设施环境,打造新一代互联网数据中心。发展高端网络运营中心、视讯内容制作和交易中心。

第二节 推进城市智能化管理

以需求为导向,积极运用先进传感、网络传输和信息处理技术,实施若干项重大信息化行动,推进城市管理和公共服务信息化,提升城市运行效率和管理服务水平。

实施数字城管行动。加强城市空间地理信息系统建设,完善规划土地与房屋管理、环境监测与市容监管、应急联动与处置管理等信息平台,促进城市专业领域管理精细化和服务便捷化。深化完善交通综合信息服务平台,拓展覆盖范围,注重数据采集,加强信息分析,提升交通管理与服务智能化水平。建立分工明确、协同高效的指挥系统,推动网格化管理向郊区新城和小城镇延伸,拓展管理内涵,提升管理水平。推进智能电网、智能水网和数字海洋等示范应用,促进城市公共基础设施管理智能化。

实施数字惠民行动。推动卫生、教育、旅游、气象、社区等公众关注度高、生活关联度大的公共服务领域信息化,提升社会领域信息化水平。建设以居民电子健康档案和医药卫生信息共享为核心的数字健康工程、以教育信息化公共服务平台为重点的数字教育工程、以社区管理与民生服务信息化为重点的数字社区工程。实施信息化无障碍工程,缩小不同人群和区域之间的“数字差距”。

实施电子政务行动。加快推进以信息共享、业务协同、应用集成为重点的电子政务建设,让全社会共享电子政务成效。加强重

要信息系统建设,推进跨部门协同平台应用集成。建立集中与分布相结合的政务信息资源体系,强化基础信息的资源开发利用,促进政务信息资源的规范管理、快速查询和按需共享,为各类应用服务提供支撑。

专栏 7-1 信息化重点应用工程

智能交通工程:构建城乡一体的交通综合信息平台,鼓励车载信息服务、电子站牌、车辆识别等交通信息技术设备的研发和应用,推动交通卡、电子不停车收费(ETC)等交通信息系统与长三角地区衔接。

智能电网工程:改造传统电网,新建一批智能变电站,推广智能电表,建设网架坚强、运行灵活、开放互动的智能电网示范城市。

智能水网工程:整合水务、气象、海事、海洋、环境、港口等涉水管理部门的相关信息资源,完善相关监测、管理等服务体系。

数字城管工程:完善网格化管理信息系统,拓展城市管理范围和内容,加强管理数据的分析和研判,健全发现问题和快速处理问题的工作机制。

数字健康工程:统一规划建立市民健康数据共享和交换体系,加强医药卫生信息化建设,推进电子健康档案和统一医疗预约服务平台建设,提升医院诊疗业务智能化水平,推进一体化医疗保险管理、异地业务和结算发展。

数字教育工程:加强教学软件、课件和教育资源库建设和共享应用,开展电子互动教育试点,推广电子学籍卡应用。

数字气象工程:创建市民问诊式的虚拟气象台,建设以精细、互动、贴身为主要特点的气象惠民信息系统,不断提高气象预测预报能力。

数字社区工程:整合建设市民综合服务热线,完善社区信息服务设施,提高社区事务受理“一口式”应用水平,推进为老养老、社会救助、防灾减灾等领域的信息化应用,支持智能小区建设。

电子政务工程:探索建立全市统一的政务信息资源目录和交换平台,完善人口、法人、空间地理等基础信息库,加快建设网上审批系统和电子监察系统。

第三节 提升产业信息化水平

推进信息化与工业化深度融合,加快新一代信息技术产业化和传统产业改造,促进产业结构优化升级。

实施融合强业行动。以骨干企业为示范,推进信息技术在重点优势产业、战略性新兴产业和新型都市产业的渗透应用。鼓励企业充分应用信息技术,推动研发设计数字化、制造装备智能化、生产过程自动化,提升信息化应用效能和产业能级。

实施电子商务行动。推进制造业、服务业领域的行业性电子商务平台建设和信息技术应用,鼓励大企业完善电子商务平台、中小企业应用第三方平台,促进网上商城和国际贸易电子化发展。完善电子支付、物流服务、信用管理、安全认证等服务体系,创建国家电子商务示范城市。

加快新一代信息技术产业化。以关键技术攻关和新兴技术应用为切入点,大力推进物联网、新型显示、网络和通信、集成电路、汽车电子等产业自主发展。积极推动国产基础软件、工业软件和行业应用软件研发及产业化,实施“云海计划”,打造云计算产业链。加快 IPv6 和移动互联网商业化应用,推动专业信息服务业和电子支付、网络视听、互动娱乐、数字出版、电子阅读等互联网服务业发展。

第四节 优化信息化发展环境

适应信息化快速发展的需要,着力提高信息安全保障能力,完善各类信息资源的开发利用机制,努力营造有利创新、兼顾安全的信息化发展环境。

健全信息安全保障体系。完善信息安全基础设施,建设国家级信息安全综合服务平台,向社会提供信息安全服务。优化信息安全综合监管机制,完善信息安全等级保护、安全测评、应急演练

等监管制度。加大信息安全技术研发和推广力度,着力突破安全芯片、国产密码算法应用、可信安全终端、网络安全综合监控等信息安全关键技术,建立健全新技术、新业务应用的安全风险应对机制。

推进信息化有序发展。强化信息基础设施统筹规划和集约建设,加强无线电频率资源、台站设施等管理,加快推进信息化综合立法和标准制定实施。加强网络空间综合治理,探索政府监管、行业自律、公众监督相结合的网络治理机制,推进网络文明和网络诚信体系建设,积极营造健康和谐的网络社会环境。加强各类信息资源的公益开发、深度挖掘、规范管理和专业服务。

第八章 建设管理一流的现代都市

坚持以人为本、管建并举、管理为重、安全为先,积极推广世博城市管理经验,加强依法和长效管理,推进人性化服务、网格化覆盖、智能化应用、精细化管理,努力形成整洁、有序、高效、安全的城市现代化管理格局。

第一节 实现城市交通方便快捷

构建布局合理、衔接顺畅、信息互通、功能互补的现代综合交通体系,全面提升交通运输能力和综合服务水平。

增强门户枢纽服务功能。强化国际航运中心和亚太航空枢纽港地位,建设洋山深水港区四期、浦东机场第四跑道等重大工程,增强上海口岸对外辐射功能。加快建设G40(沪陕)、S26(沪常)等高速公路,推进建设京沪高铁、沪通铁路、沪乍铁路等铁路通道,加快与长三角及全国交通网络的对接。推进大芦线二期、杭申线等内河高等级航道以及芦潮港、外高桥、漕泾等内河港区建设,形成内河集疏运系统框架。到2015年,高速公路达到850公里,铁路

达到 450 公里,高等级内河航道达到 220 公里。



图 8-1 对外交通示意图

改善居民出行条件。落实公交优先发展战略,优先安排公交基础设施建设和资金投入,建立绿色安全、便捷快速、城乡一体的公共交通体系。加强轨道交通建设和运营组织,重点建设中心城区连接郊区新城、大型居住社区、重点开发区的轨道交通项目,到 2015 年轨道交通运营里程达到 600 公里以上,轨道交通客运量占公共交通运输量的比重达到 50%左右。优化地面公交线网和枢纽布局,完善停车换乘等静态交通系统,实现地面公交和轨道交通

便捷换乘。完善市域道路网络,推进郊区国省干道、中心城区主次干道以及越江跨河通道建设,加强区际道路衔接,完善重点区域和重大项目的配套路网,加快农村地区道路改造。



图 8-2 轨道交通网络示意图

提升交通管理和服务水平。整合交通管理资源,提高交通管理信息化水平和交通运行服务品质,增强交通引导组织能力,着力解决交通拥堵问题,确保城市交通安全。强化交通需求管理,统筹规划道路交通与停车系统,推进停车差别化管理,完善机动车单行道系统,改善非机动车、步行及残障人士的通行环境。规范设置各类道路的指示路牌。加强宣传教育,鼓励社会参与,营造高效有序

的交通环境。

第二节 强化城市资源供应保障

加强城市水资源、能源保障和服务,推进能源资源基础设施建设和改造,提高综合调控能力和服务质量。

确保饮用水洁净安全。加强从“源头到龙头”的供水设施改造和建设,确保供水水质达到国家新标准。加大水源地建设和保护力度,着力解决黄浦江上游水源地开放性问题,充分发挥青草沙水源地功能,建成东风西沙水源地,扩大长江优质水源供应范围,实现“两江并举、多源互补”的原水供应体系。推进郊区集约化供水工程,关闭郊区小水厂,全面实施黄浦江上游水源水厂深度处理改造,基本完成全市二次供水设施改造,基本实现城乡供水服务均衡化。

专栏 8-1 郊区集约化供水工程

新建一批原水管线:建设崇明岛东风西沙水源地原水管一期工程、青草沙水源地徐泾支线等水源地至水厂的原水管线。

新建、改扩建一批中心水厂:新建改建嘉定嘉北、青浦三水厂、金山一水厂等 15 座中心水厂,对取用黄浦江上游原水的水厂全部实施深度处理改造。

新建一批骨干输水管道:新建从中心水厂至拟关闭小水厂的输水管道约 640 公里,推进配水管网改造,降低供水管网漏损率和产销差率。

关闭郊区小水厂:关闭郊区以内河及地下水为水源的 74 座小水厂。

保障生产生活用电用气。坚持厂网并举、重在电网,加快市外电力通道、城市电网、农村电网的建设和改造,重点解决杨行、泗泾、南桥等地区的供电矛盾。优化调整电源结构,加快建设临港、崇明、闵行、青浦、吴泾等电厂,提高电力调峰、调频能力。推进煤炭清洁高效利用,建设先进煤电示范工程。建设进口液化天然气

(LNG)二期工程,扩建五号沟气源备用站,形成西气、川气、LNG和东海气等多气源供应格局。大力推广使用天然气,完成煤气替代。加强与长三角地区管网的互联互通,加快完善郊区天然气输配管网系统。

积极发展高效清洁能源。加快调整能源消费结构,提高天然气、可再生能源等清洁能源比重。加快发展新能源和可再生能源,打造崇明国家级绿色能源示范县,建设张江国家光伏发电集中应用示范区等太阳能利用工程,建设东海大桥二期、杭州湾等大型海上风电场。积极发展热电联产、分布式供能系统。基本实现煤炭消费零增长,煤炭占一次能源比重下降到40%左右,力争非化石能源比重达到12%左右。健全能源储备体系,天然气、成品油、煤炭等主要能源品种的储备能力达到15天左右。

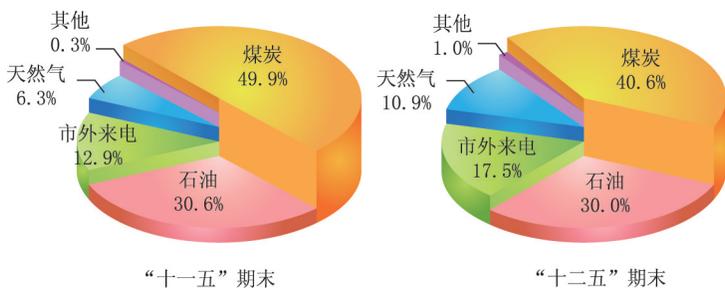


图 8-3 一次能源结构优化

第三节 保持城市面貌文明整洁

坚持综合整治、疏堵结合,把世博经验转化为城市管理长效机制,努力提升市容环境质量。

强化文明规范执法。加强依法管理,把世博期间行之有效的临时性规章、措施转化为常态长效制度,完善城市管理各项标准和规范。健全城乡建设和管理协调统筹机制,推进管理流程再造,完

善市、区县、街镇三级城管执法体制,形成有法可依、严格执法、文明执法的局面。

确保市容市貌整洁有序。加强对乱设摊、乱倒渣土、户外广告乱设置、乱张贴、违法建筑、非机动车乱停放等城市管理顽症的综合治理,加强建筑外立面整治,强化景观灯光管理,着力改善老旧居住区、城郊结合地区等重点区域的环境面貌。

扩大社会公众参与度。进一步发挥好市民群众参与城市管理和监督的积极性,丰富和完善市民巡访团、志愿者、市民热线等社会公众参与城市管理的途径。整合城建和相关行业服务热线,实现城市管理服务热线一号通,方便市民群众咨询投诉。

第四节 保障城市设施有序运营

坚持政企分开、管养分离,创新运营手段,完善维护机制,保障资金投入,推进标准化、专业化、规模化、跨区域的基础设施运营维护。

加强城市运行维护。围绕保障基础设施正常运转和综合治理市容环境,加大城市维护力度。加强对城市维护项目的监督、指导和考核,促进市、区县联动和系统维护,充分发挥基础设施整体效益。

完善长效管理机制。建立符合市情、科学有效、统一协调、市区县共担的城市维护项目管理体制,实现城市维护的常态长效管理。加强基础设施运营监测,形成日常检查、定期检测、运营评估的维护机制。制订不同领域基础设施的维护标准。开放城市维护作业市场,引入市场化、社会化机制,探索通过政府购买服务等手段,提高维护水平和服务质量。

加大投入保障力度。发挥各级政府的积极性,建立基础设施运营维护的财政保障机制,建立与基础设施规模相适应的投入增长机制。加强基础设施运营维护投入的后评估,强化资金监督管

理,提高资金使用效率。

第五节 确保城市安全平稳运行

积极推广安全世博的成功经验,大力增强全社会的安全防范意识,进一步提高应对突发事件的预警响应和救援保障能力。

提高城市安全防范水平。加强交通、消防、建设施工、危险化学品、地下空间等领域的安全基础设施建设、隐患排查治理和安全技术改造,落实防火、防爆和反恐防范措施,有效防范和坚决遏制重特大事故发生,重点增强对高层建筑防火、轨道交通救援以及公共场所突发事件的防范和处置能力。强化市民群众的安全防范和自救意识,普及安全防护技能,推进基层民防组织、志愿者队伍和应急避难场所建设。健全城市科技备灾、灾情评估、社区综合减灾体系。

完善突发事件预警机制。加快城市多灾种早期预警机制建设,完善防汛防台、气象灾害、地震灾害、海洋灾害、轨道交通、重特大火灾、危化事故、旅游突发事件、动物疫病等专业监测预警系统,着力增强预防与应对极端性灾害能力。建立预警信息统一发布平台,推进预警信息发布终端进社区、乡村、企业和学校。加强突发事件信息系统建设,整合全市实时监控资源,实现各级各类应急管理信息系统的互联互通。

增强应急救援保障能力。加强应急联动能力建设,实现应急联动体系全覆盖,提升应急联动指挥的权威性和响应度。完善应急预案体系,增强各类应急预案的有效性。完善应急通信、应急物资储备、紧急交通运输、医疗救助、自然灾害救助等应急保障体系,增强全社会应急救援动员能力。建立健全以综合应急救援队伍为骨干、各专业救援队伍为支撑、各类基层应急救援队伍为补充的多层次、全方位应急救援体系,提高救援队伍专业化和装备现代化水平。

第九章 营造生态宜居的绿色家园

坚持实施节约资源和保护环境基本国策,按照控制总量、调整存量、注重长效、社会参与的要求,积极应对气候变化,推动绿色低碳发展,着力推进节能减排、环境保护和生态建设,加快建设资源节约型和环境友好型城市,努力使我们的家园更加生态宜居,实现城市可持续发展。

第一节 让生产生活更加绿色低碳

积极应对气候变化,持续降低能耗强度,有效控制温室气体排放,确保完成国家下达的节能减排指标,促进经济社会绿色低碳发展。

专栏 9-1 低碳发展

低碳发展是指以最大限度地降低碳排放和碳消耗为特征的经济发展模式。实现低碳发展,要以低碳能源系统、低碳技术体系和低碳产业结构为基础,以技术创新和制度创新为核心,建立与低碳要求相适应的生产生活方式和政策法规体系,不断提高碳利用率和可再生能源比重,减少温室气体排放,逐步使经济发展摆脱对化石能源的依赖,最终实现可持续发展。

调整淘汰落后产能。综合运用法律、经济等手段,加快调整淘汰高能耗、高污染、高危险和低效益的劣势企业、劣势产品和落后工艺,重点关停和淘汰零星化工、纺织印染、皮革制造等行业,大幅缩减危险化学品生产和仓储企业数量,实现电镀、热处理、锻造、铸造等四大加工工艺总量压缩一半。确保完成国家下达的电力“上大压小”任务。

推进重点领域节能。建立全市重点用能单位节能监控平台。

深入推进工业节能,完善重点用能单位能效管理,推进能源审计、对标管理和清洁生产,实施工业用电设备节电、工业锅炉节能等技改专项工程。强化建筑节能,新建建筑全面实行65%的节能标准,加强既有建筑节能改造,提高建筑用能管理水平。加强交通节能,鼓励和引导市民绿色出行,有序发展公共租赁自行车,积极推广节能环保型交通运输工具和运输方式。对机关、学校、医院、商场、旅游宾馆等公共机构和大型公共建筑,实施能耗定额管理制度。

推广节能低碳技术和产品。加快节能、低碳、环保技术开发和产品推广,探索推进碳捕获与封存技术的研发和试点。实施节能环保产品惠民工程,全面推广节能汽车、节能空调、高效照明、节能燃气灶等节能环保器具。

健全节能降耗长效机制。合理控制能源消费总量,提高能源利用效率,坚持节能措施与项目建设同时审批、同时施工、同时验收制度,实施固定资产投资项目能评制度,严格实施强制性能耗标准和能效标识制度。强化节能目标责任考核,完善节能法规和标准。健全节能市场化机制,推广合同能源管理,培育一批大型专业化节能服务公司。运用价格、财税等手段推进节能降耗,完善重要能源价格形成机制,进一步健全体现差别化、限制性、惩罚性的价格政策。开展节能减排全民行动,倡导绿色低碳的生产生活方式和消费模式。

积极应对气候变化。综合运用调整产业结构和能源结构、节约能源和提高能效、增加森林碳汇等多种手段,有效控制温室气体排放。探索建立低碳产品标准、标识和认证等制度。鼓励碳金融市场发展,探索开展节能量和碳排放交易试点。加强适应气候变化能力建设,开展气候变化科学研究、观测和影响评估,增强应对极端气候事件能力。开展低碳发展试点。

第二节 让城市资源更加有效利用

坚持开发和节约并举、节约优先,大力发展循环经济,加强资

源节约集约利用,努力让垃圾转化为资源,让各类资源发挥更高效用。

节约集约利用土地。实施最严格的耕地保护制度和土地利用制度,强化用地节地责任和考核,健全节约土地标准,分类设定基本农田、基础设施、产业、生态等不同领域用地的控制线。严格控制新增建设用地规模,确保新增工业用地落在规划工业区块范围内,适度提高产业园区的开发强度,探索土地出让弹性年期制度。积极盘活存量土地资源,加大闲置土地处置力度,促进低效土地二次开发。加强地下空间总体规划、综合开发、集约化利用和整体性保护,加快推进轨道交通站点综合开发。

建设节水型社会。加强节水型城区建设,实施节水示范工程,推广雨水、河水、中水等替代水源利用,全面推广园林绿化、市容环卫等市政公用行业计量用水,大力应用和推广节水技术。到2015年,单位生产总值用水量比2010年下降20%以上。

推进资源综合利用。鼓励和引导绿色消费,严格限制商品过度包装,大力削减一次性用品使用,推广清洁生产和再制造生产模式。积极推广各种循环经济发展模式。支持一批技术先进、环保达标、资源回收率高的可再生资源利用企业发展,建设若干个“城市矿产示范基地”。

提高垃圾处置水平。按照减量化、资源化和无害化的要求,完善生活垃圾的分类投放、收集、转运、处置体系,提高分类运输和分类处置利用水平,着力降低人均生活垃圾处理量。推进落实“一主多点”的生活垃圾处理设施规划布局,加快建设老港固体废弃物综合利用基地,着力推进郊区生活垃圾处理设施建设,加大垃圾处理污染防治力度。深化完善生活垃圾处理环境补偿机制。推进工业固废资源化利用和无害化处置。确保危险废物、医疗废物全面安全处置。

专栏 9-2 生活垃圾减量

推进生活垃圾减量,是倡导低碳生活、提升城市整体文明水平的客观需要。“十二五”期间,要建立社会化的、覆盖生产、流通、消费全过程的生活垃圾源头减量工作机制,最大限度地从源头避免和减少生活垃圾产生。坚持生活垃圾“大分流、小分类”的源头分类基本模式,建立健全生活垃圾专项分流处理系统,逐步建立日常生活垃圾投放、收运、处理的全过程分类系统,2015年,争取人均生活垃圾处理量控制在0.8千克/日左右,比2010年减少20%以上。

第三节 让城市环境更加天蓝水清

坚持防治结合、预防为主,强化污染源头控制,注重环境协同治理,继续滚动实施环保三年行动计划,有效改善环境质量,努力让空气更加清新、让河水更加清澈。

综合治理水环境。有效控制化学需氧量、氨氮、总磷等污染物排放总量,推进污水处理厂和收集管网建设,完成白龙港污水处理厂扩建二期、白龙港南线东段及郊区污水管网工程,实施初期雨水处理和雨污混接改造,基本完成全市建成区直排污染源截污纳管。加快竹园污泥处理工程、郊区污水厂污泥处理工程建设,在全国率先实现污水厂污泥基本有效处理。提高城镇排水和区域除涝能力,基本消除中心城区排水系统盲点和低标准状况。加强河道整治和生态修复,重点推进蕰藻浜、淀浦河等骨干河道环境综合整治,实现城乡河道水质稳中有升,全面消除黑臭。落实国家太湖流域水环境综合治理要求,确保完成整治任务。

改善空气质量。协同控制二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等多种大气污染,有效缓解酸雨、灰霾、臭氧等复合型污染。推进燃煤电厂脱硝和高效除尘改造,钢铁行业全面实施烧结机烟气脱硫,石化、钢铁等行业实施挥发性有机物排放总量控制。

全面实施中小燃煤锅炉清洁能源替代,推进工业锅炉及炉窑的烟气脱硫、低氮燃烧和高效除尘改造。加强流动源污染控制,推行机动车尾气检测维护(I/M)制度,实施新车国V排放标准。大力推进秸秆综合利用,禁止秸秆焚烧。

强化环境治理。加强对重大环境风险源的动态监测和风险预警及控制。强化环保责任制和执法监督,健全重大环境事件和污染事故责任追究制度。实施排污许可证制度,探索完善环保违法信息披露、排污权交易和抵押制度。提高排污收费标准,建立健全污染者付费及处罚制度。加大环境执法力度,实行严格的环保准入,依法开展环境影响评价。建立多元环保投融资机制,环保投入相当于全市生产总值比例保持在3%左右。加强流域、区域环境合作和污染联防联控。加强杭州湾北岸化工集中区、宝山南大地区、高桥石化地区、青东农场等重点地区的环境综合整治。积极防治噪声污染、辐射污染。

第四节 让城市生态更加清新宜人

加强多层次、成网络、功能复合的基本生态网络建设,充分发挥耕地、林园地、绿地和湿地的综合生态功能,加强生态保护,维护生态安全,努力营造良好的绿色生态环境。

拓展城市绿色空间。推进大型公共绿地、楔形绿地以及新城、小城镇和大型居住区绿地建设,基本建成外环绿带工程,启动建设郊环绿带。大力推广屋顶、墙体等立体绿化。启动中心城区林荫大道建设工程,优化行道树品种结构,增加高大乔木树种比例。加大老公园改造力度,完善镇级公园体系。加快建设生态公益林和生态廊道,适度发展经济果林,积极推进农田林网和郊区“四旁”林建设。合理开放和利用郊区生态林地资源,选择部分具备条件的生态公益林和湿地改造为郊野公园,扩大市民群众游览休闲的生态空间。建设林业“三防”体系工程。到2015年,森林覆盖率达到15%,绿化覆盖率达到38.5%。

保护海洋生态和滩涂湿地。科学开发利用滩涂资源,实施湿地动态保护,实现湿地保有量动态平衡。加强野生动植物及栖息地保护,推进崇明东滩鸟类国家级自然保护区、九段沙湿地国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区和金山三岛自然保护区建设。坚持海陆统筹,制定和实施海洋发展战略,完善海洋功能区划,科学规划海洋经济发展,合理开发利用海洋资源,保护海岛、海岸带和海洋生态环境。

建设崇明生态岛。加快实施崇明生态岛建设纲要,加强水资源、水环境和绿化林业建设,完善环境基础设施体系,推动陈家镇、东滩生态建设和低碳发展,积极推进崇明国家可持续发展实验区



图 9-1 基本生态网络结构规划示意图

建设,促进崇明岛、长兴岛、横沙岛联动发展,着力提高生态环境品质,打造市民群众休闲度假的生态后花园。

第十章 创造安居乐业的人民生活

坚持民生为本、城乡一体、统筹兼顾、循序渐进,着力完善保障和改善民生的制度安排,逐步扩大多领域、多层次、多元化的公共服务供给,提高基本公共服务保障能力和均等化水平,不断改善人民生活,让改革发展成果更多更好惠及人民。

第一节 千方百计扩大就业

把就业作为民生之本,完善劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业相结合的机制,实施更加积极的就业政策,创造平等就业机会,促进就业结构优化和劳动关系和谐。

多渠道增加就业。促进经济发展与扩大就业相结合,支持服务业和中小企业发展,建立产业、财税、投资等政策与促进就业政策的联动机制。大力支持和鼓励创业,开展创业培训和实训,完善创业融资、税收、场地等扶持政策,积极发展各类创业园区。加大对残疾人、零就业家庭等就业困难人员的就业援助力度,促进高校毕业生和农村富余劳动力就业。“十二五”期间,力争每年新增就业岗位不低于50万个。

提高劳动者就业能力。适应经济转型需要,开展面向全体劳动者的职业培训,加强择业观念教育。整合培训资源,完善补贴政策,根据劳动者的不同需求开展分类培训,全面提高劳动者的职业素质和就业能力。“十二五”期间,力争完成本地劳动者职业培训100万人,完成外来农民工培训50万人。发挥行业企业的主体作用,探索建立一批高技能人才培养示范基地,加强高技能人才培养。到2015年,高级工以上技能人才占技能劳动者的比重达到30%。

加强劳动者就业服务。完善政策法规体系,健全统一规范灵活的人力资源市场,大力发展人力资源服务业,进一步发挥市场在人力资源配置中的基础性作用。推进就业服务信息化,整合公共人力资源服务功能,努力为包括外来从业人员在内的全体劳动者提供均等化、优质高效的就业创业服务。健全失业监测预警制度。

构建和谐劳动关系。严格贯彻劳动法,完善劳动保障政策法规体系,妥善化解劳动争议,保护劳动关系双方合法权益。建立健全劳动关系预警和应急处理机制,完善劳动用工管理制度,规范用工秩序,推进集体协商,努力实现同工同酬。依法推动企业普遍建立工会组织,探索基层工会“公推直选”制度和建立专业工会干部队伍,切实维护劳动者权益。加强劳动保护,注重对新成长劳动者的人文关怀。

第二节 合理调整收入分配关系

把收入作为民生之源,加快形成合理有序的收入分配格局,努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重,切实扭转收入差距扩大趋势。

促进居民收入普遍较快增长。依法完善企业职工工资决定机制、正常增长机制和支付保障机制,推进企业和行业工资集体协商,发挥工资指导线、劳动力市场(岗位)工资指导价位和行业人工成本等对企业工资分配的调节作用,努力实现劳动报酬和劳动生产率同步提高。继续提高最低工资标准,提高幅度不低于职工平均工资增长幅度。逐步提高基本养老金、最低生活保障等各类社会保障标准,增加居民转移性收入。

扩大中等收入者比重。大力发展知识密集型的现代服务业和新兴产业,提高人力资本参与初次分配的比重。鼓励劳动者以资本、技术、专利和管理等参与分配,创造条件增加居民财产性收入。鼓励民间投资和创业致富,拓宽经营性收入来源。

加强收入分配调节。发挥税收对收入分配的调节作用,积极落实国家税收改革政策,推动建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度。建立国有土地等公共资源出让收益全民共享机制,出让收益主要用于公共服务支出。健全国有资本经营预算和收益分享制度,扩大国有资本收益上交范围,提高上交比例,统一纳入公共财政。控制垄断行业工资水平。完善公务员工资正常调整机制。深化事业单位收入分配制度改革。

第三节 完善社会保障体系

把保障作为民生之基,坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,健全覆盖全体市民的社会保障体系。

完善基本养老保险制度。推进基本养老保险制度整合,加快实现基本养老保险的制度全覆盖。逐步形成以城镇职工养老保险和新型农村社会养老保险为核心的基本养老保险制度体系,完善被征地农民和城镇老年居民养老保障制度。完善以城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗为主体的基本医疗保障制度体系。完善养老金计发办法和增长机制,稳妥推进柔性延迟领取养老金年龄试点。

提高社保基金可持续发展能力。加快建立国资、财政、土地收益等多元投入的社保筹资机制和基金保值增值机制。支持和促进企业年金和职业年金发展,鼓励有条件的单位和个人参加商业保险、补充保险。加强社保基金监管,逐步建立社保基金预决算人大报告制度。

健全失业、生育、工伤等保险制度。探索建立失业保险基金促进就业的长效机制,发挥失业保险制度保障生活、促进就业、预防失业的功能。进一步完善生育保险政策,促进生育保险可持续发展。逐步建立工伤康复制度,探索开展工伤预防,进一步扩大工伤保险覆盖面。稳妥提高失业、生育、工伤、遗属等社会保障待遇。

大力发展社会救助、社会福利和慈善事业。健全最低生活保障制度和社会救助机制,完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,着力解决支出型贫困,不断扩大困难群体受益面。健全灾害突发等临时救助制度。建立健全社会福利服务体系,加强为老年人、困境儿童、残疾人、优抚群体的福利服务。完善居民经济状况核对系统,公平实施各类社会保障、社会救助和福利政策。大力发展慈善事业,积极培育慈善组织。

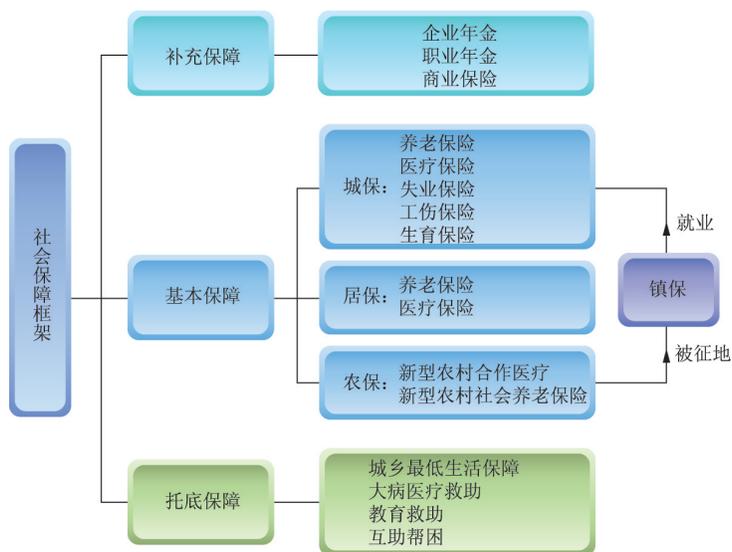


图 10-1 社会保障体系框架示意图

第四节 改善居民居住条件

把住房保障作为改善民生的重中之重,加快建设分层次、多渠道、成系统的住房保障体系,逐步解决中低收入家庭住房困难问题,不断改善居民居住条件,提升居住品质。

加大保障性住房供给。着力完善廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房“四位一体”的住房保障体系,鼓励探索

更多的保障性住房供给方式。适时调整保障性住房准入标准,确保符合条件的廉租住房申请家庭应保尽保,逐步扩大经济适用住房保障范围,积极发展公共租赁住房,加快建设动迁安置房,“十二五”期间预计新增供应各类保障性住房 100 万套(间)左右。完善保障性住房建设、供应、使用、退出等管理办法。加快大型居住社区建设,健全市政公建等配套设施及公共服务,进一步完善财政、金融、土地等支持政策。

专栏 10-1 “四位一体”住房保障体系

廉租住房:主要面向低收入住房困难家庭,包括租金配租和实物配租两种形式。到“十二五”期末,预计新增供应廉租住房 7.5 万户。

经济适用住房:主要针对中低收入住房困难家庭。“十二五”期间,预计新增供应经济适用住房 40 万套。

公共租赁住房:主要针对部分青年职工、引进人才和来沪务工人员等群体的阶段性居住困难,包括公共租赁住房和单位租赁住房两类。“十二五”期间,预计新增供应公共租赁住房 18 万套(间)。

动迁安置房:主要针对市政动迁和部分旧区改造家庭。“十二五”期间,预计新增供应动迁安置房 35 万套。

推进旧区改造和旧住房综合改造。坚持“拆、改、留、修”并举,全面实施旧区改造新机制和政策,继续推进旧区改造和旧住房综合改造。“十二五”期间中心城区完成 350 万平方米左右二级旧里以下房屋改造,完成 5 000 万平方米旧住房综合改造。扩大旧住房综合改造范围,逐步对上世纪 70 年代以前建造的老公房实施综合维修。积极推进郊区城镇的危旧房改造。

提高住宅建设品质。完善住宅规划、设计、建设、验收等标准,广泛应用先进技术和理念,加大装配式工业化住宅、全装修住宅的推进力度,积极发展节能省地环保型住宅,不断提高住宅科技含量,推动住宅品质迈上新台阶。

第五节 全面提升教育水平

着眼于每一个学生的终身发展和人的全面发展,坚持教育优先发展战略,在转变教育发展模式、创新人才培养、扩大教育开放、实现基本公共教育服务均等化等方面率先突破,为2020年全面实现教育现代化奠定坚实基础。

大力促进教育公平。强化政府教育公共服务职能,优化调整教育资源布局,加大幼儿园、中小学建设力度,积极应对入园、入学高峰。加大义务教育统筹力度,推进优质教育资源向薄弱地区延伸,逐步统一全市义务教育阶段学校标准,完善校长教师合理流动机制,加快缩小城乡教育差距。保障来沪从业人员同住子女平等接受义务教育。推进医教结合,建设特殊教育公共服务平台。

专栏 10-2 加强教育公共服务

加强教育投入:全市财政性教育投入占地方财政支出比重2012年达到15%,增加学前教育财政经费投入。加大转移支付力度,缩小区县教育财政投入差距。

增加教育资源:配合郊区新城和大型居住社区建设,新建一批幼儿园、小学和初中。

统一配置标准:逐步统一全市义务教育阶段学校经费、学校配置、教师收入、教师配置等标准。

保障来沪从业人员同住子女受教育权利:增加来沪从业人员同住子女在全日制公办学校免费接受义务教育的比例,扩大其接受职业教育的规模。

完善特殊教育:推进特殊教育学校改扩建和迁建,改善办学条件。

切实提高教育质量。坚持育人为本,品德、知识、能力培养相结合,推进教学内容和教学方式改革,深化实施素质教育,增强学生创新精神和实践能力。大力发展学前教育,提高保教质量。巩固提高义务教育质量和水平,减轻中小学课业负担。推动普通高中特色化、多样化发展。鼓励行业、企业通过多种形式参与职业教

育,着力提高学生职业道德、职业技能和就业创业能力。提升高校教学科研水平,加快推进世界一流大学和高水平大学建设。大力发展继续教育,构建灵活开放的终身教育体系。

建设高素质的教师队伍。加强师德师风建设,强化教师爱岗敬业和教书育人意识。改革教师培养模式,提高教师业务能力。不断完善教师职业资格、职务评聘、优秀教师激励等制度,提高教师社会地位,鼓励优秀人才终身从教。

深化教育综合改革。全面实施国家和本市中长期教育改革和发展规划纲要,大力推进国家教育综合改革试验区建设。加快建设现代学校制度,落实和扩大学校办学自主权。深化高校管理体制、办学机制、评价体系、招生模式等改革,实施高校分类管理,提升高校人才培养、科学研究和社会服务的整体水平。加强中等职业教育与高等职业教育衔接,构建现代职业教育体系。促进职业教育与普通教育相互渗透,优化普通高中和中等职业教育比例。进一步扩大教育开放,提高教育国际化水平。完善民办学校支持政策,支持民办教育提高质量、办出特色。

专栏 10-3 国家教育综合改革试验区

2010年3月,国家教育部与上海市人民政府签署部市共建国家教育综合改革试验区战略合作协议。主要内容包括:一是探索扩大教育对外开放的机制与模式,加快创办新型中外合作高水平大学,提升教育国际化水平。二是探索人才培养模式和招生考试制度改革,进一步扩大上海招生考试自主权,全面实施素质教育。三是探索构建职业教育“立交桥”,加快构建中高职贯通的现代职业教育体系。四是探索推动学习型社会建设的新机制,不断强化完善上海开放大学功能,完善终身教育体系等。

第六节 提高居民健康水平

坚持基本医疗卫生服务的公益性,建立健全覆盖城乡居民的基

本医疗卫生制度,实现人人享有安全、有效、公平、可及的基本公共卫生服务和基本医疗服务,居民主要健康指标达到世界先进水平。

普遍提高居民健康素质。深入推进健康城市建设,增强居民的健康意识和健康自我管理能力。促进科学健身,使体育运动成为市民生活的重要组成部分。注重发挥中医药“治未病”和“简便验廉”的优势,促进中医药事业健康持续发展。实施优生促进工程,提高出生人口素质。

专栏 10-4 健康城市

为应对城市化进程加快给市民健康带来的挑战,世界卫生组织在全球倡导健康城市建设。上海将逐步建立“政府引导、部门合作、市民参与”的健康促进工作体系,围绕生活方式健康促进、场所健康促进、人群健康促进等三大重点,持续推进合理膳食、全民健身、戒烟限酒、心理健康、健齿护眼、中医治未病、健康社区、健康单位、健康幼儿、健康老人等十项行动,积极组织实施健康生活方式行动周、实用健康工具发放、“健康大讲堂”系列健康讲座、“气象与健康服务”等系列项目,不断增强市民的健康意识和自我保健能力,提高市民身体健康、心理健康、社会适应能力和道德健康水平。

实现公共卫生服务均等化。面向常住人口,完善公共卫生服务体系。在全面实施国家基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务专项的基础上,进一步增加针对儿童、老年人群体的公共卫生服务。加强对重大、新发、输入性和不明原因传染病、慢性病、职业病的预防和控制,提高公共卫生预测预警和处理突发事件的能力。

优化医疗资源结构和布局。加快“5+3+1”郊区三级医院的建设,完善运行机制,提高郊区医疗服务能力。优化医疗资源结构,重点加强老年护理、精神卫生、康复、妇幼卫生等薄弱医疗资源配置。到2015年,精神卫生床位达到1.8万张。

提高医疗服务能力和质量。完善和实施住院医师、专科医生

规范化培训制度,提高临床医生整体素质。创新和完善社区卫生服务模式,探索建立家庭医生制度。完善院前急救体系,建立全市统一的“120”调度指挥系统。加强卫生科研和学科人才建设,基本形成亚洲医学中心城市的主要功能。

专栏 10-5 家庭医生制

家庭医生制是以全科医生为主要载体、社区为范围、家庭为单位、全面健康管理为目标,通过契约服务的形式,为居民提供连续、安全、有效、适宜的综合医疗卫生服务和健康管理的服务模式。这种模式已在世界上 50 多个国家和地区推行,通过与居民签约,实行首诊制度,按照人头预付服务经费等方式,从机制上成为服务对象健康和卫生经费的“双重守门人”。

“十二五”期间,上海将开展家庭医生制服务模式的试点,由家庭医生对一定数量的人群开展健康管理,实行家庭医生首诊制和医保按服务人口付费,逐步建立与国际接轨的家庭医生制。

努力提高医疗保障水平。完善医保制度,逐步缩小各类基本医保制度保障水平差异。改革医保支付方式,控制医疗费用不合理增长。调整医保支付比例,进一步完善医保综合减负、医疗救助、各类医疗互助等补充保障制度,加快推进商业医疗保险健康发展。

深化医药卫生体制改革。全面实施国家和本市医药卫生体制改革方案。加大医疗卫生事业投入,完善公立医院管理、运行、补偿、监管等体制机制。合理确定二级医院功能定位,盘活医疗资源。深化社区卫生服务综合改革,创新和完善服务模式。逐步推进分级医疗、社区首诊、双向转诊,提高医疗资源使用效率。全面实施国家基本药物制度,逐步提高基本药物使用比例。

第七节 完善为老服务体系

积极应对人口老龄化,巩固完善家庭自我照顾、社区居家养老

服务和机构养老为一体的养老服务格局,提高老年人健康水平和生活质量,营造尊老敬老爱老的社会氛围,实现老有所养、老有所为,让老年人生活舒心幸福。

增强养老服务供给能力。加大各级财政投入,以优化布局、床位供给和提高服务水平为重点增强养老服务能力。整体规划、分步推进养老服务设施建设,同步规划建设大型居住区和郊区新城的养老配套设施。完善养老服务需求评估体系,扩大社会化养老服务覆盖面和服务内容,优先满足高龄、失能、失智老人的养老需求。鼓励和支持民间资本参与养老服务领域,吸引社会力量建设养老长期护理机构、老年公寓和休闲养老基地,培育一批有资质、有能力、有品牌的养老设施专业运营管理机构。到2015年,社区居家养老服务人数达到30万人,养老机构床位达到12.5万张。积极探索异地养老等新机制。

逐步建立老年护理制度。启动老年护理保障计划试点,探索建立老年护理保障制度。实施老年护理体系建设工程,加强老年护理床位和服务队伍建设,形成由机构护理、社区护理和居家护理组成的老年护理体系。到2015年,老年护理床位达到2万张。

专栏 10-6 老年护理保障计划

为应对本市人口老龄化、高龄化趋势,以进一步提高老年人群生活质量为目标,充分利用现有的家庭病床、社区病床、老年护理医院、养老机构等各类资源,为符合一定条件的社区老年居民提供社会化护理服务的一项专项计划。主要内容包括:引入专业评估机制,科学界定护理等级;保障方式采取实物支付(提供服务)与货币补贴相结合;资金筹措主要依托医保基金,政府资金予以适当补助。在起步阶段,优先将80周岁以上的本市城镇户籍居民纳入保障计划,并逐步扩大覆盖范围。

丰富老年生活。继续发展老年教育,增加老年活动场所和文体设施,积极支持老年文体团队活动,加强老年人健康干预、心理

慰藉,提高老年人健康水平和生活质量。鼓励老年人积极参与社会活动。促进老龄事业和产业健康发展。

第十一章 促进和谐有序的社会管理

坚持以人为本、服务为先、社会参与、共建共享,顺应社会发展新趋势,转变社会管理理念,创新社会管理模式,加强社会管理法规、体制、队伍和能力建设,注重依法加强和改进社会管理,营造和谐稳定的社会环境。

第一节 创新社会管理体制机制

按照统筹兼顾、动态协调的原则,推进社会管理体制机制创新,进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。

完善社会管理体制。发挥党委的领导核心作用和政府的主导作用,强化社会管理和公共服务职能,发挥基层群众性自治组织、各类社会组织和企事业单位的协同作用,最广泛地动员和组织公民依法参与社会管理。加强社会政策综合平衡,形成权责一致、条块结合、各司其职的社会管理新体制。

创新社会管理机制。加强源头治理,更加注重民生和制度建设,尽可能防止和减少社会问题的产生。加强动态协调,更加注重平等沟通和协商,及时化解社会矛盾。加强应急管理,有效应对和妥善处置突发公共事件,最大限度地增加和谐因素,化解消极因素,激发社会活力。深入开展社会管理创新综合试点,坚持条块协同,加强基层管理和服务资源整合联动,推进网络化管理。

第二节 加强基层社区建设

坚持社区党组织的领导核心作用,完善社区治理结构,加强社

区公共服务,发挥基层自治功能,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接,使社区成为管理有序、服务完善、民主自治、文明祥和的社会生活共同体。

推进基层民主自治。推进居委会直选和村委会海选,推行村“四议两公开”,全面推广听证会、协调会、评议会等民主管理制度。增强居(村)委会自治功能,引导居(村)委会运用协商、沟通、合作等方法,处理社区事务和协调社区矛盾。健全党代表、人大代表等联系社区制度,健全社区居民参与重大公共政策的制定、实施、评估和监督的机制,激发居民参与社区管理的积极性。

强化社区公共服务。增强社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心功能,完善管理体制和运行机制,逐步增加生活服务、矛盾调处、平安建设等服务内容,为居民提供更便捷、更符合需求的社区公共服务。

完善社区治理结构。强化社区街道组织公共服务、实施综合管理、监督专业管理、调动社区资源、指导自治组织和维护社会稳定的职能。积极探索镇管社区模式。鼓励驻区单位参与社区建设。支持居委会依法组织居民开展自治活动和协助基层政府及派出机构工作。探索完善居民区党组织、居委会、业委会和物业服务企业“四位一体”的协调机制,加快完善住房产权和物业管理。

第三节 鼓励社会各方参与

加大对社会组织和社会工作者队伍发展的支持力度,完善社会组织参与社会管理的政策,引导和支持社会力量参与社会管理。

大力培育和发展社会组织。完善社会组织登记管理制度,健全公共财政对社会组织的资助和奖励机制,加大政府购买公共服务的力度,鼓励社会资金支持公益事业。大力发展公益性社会组织,支持发展行业性社会组织,引导发展学术团体、网络社团等社会组织。加强枢纽型社会组织建设,发挥其在社会组织管理、发

展、服务中的重要作用。推进政社分开、管办分离,引导社会组织完善内部治理结构,提高自我发展和服务社会的能力。

加强社会工作者队伍建设。健全社会工作者职业能力评估机制和薪酬制度,推进社会工作专业化、职业化。健全社会工作发展保障体系,完善政府购买社会工作服务制度,推行项目化、契约化的运作机制。大力培育专业社会工作机构,拓展更多社会工作服务领域。到 2015 年,每十万人拥有专职社会工作者人数达到 80 人。

专栏 11-1 社会工作者人才队伍建设目标

社会工作者人才队伍是帮助社区家庭个人实现社会功能、预防和解决社会问题、促进社会和谐稳定的重要力量。到 2015 年,全市社会工作人员将达到 7.2 万人,其中具有专业资质的社会工作者达 1.6 万人;一线社工、临床治疗社工、社工督导、行政管理人員和政策研究制定人员的结构比例将分别达到 85%、10%、3%、1%、1%。

鼓励公民参与社会活动。引导市民树立社会责任意识,更多参与公益活动和社会公共事务,共同推动社会进步。加强基层社区党群工作者、居委会干部、社会工作者、志愿者等队伍建设,积极发挥人民调解员、就业援助员、助残员等作用。

第四节 维护社会安全稳定

依法加强社会治安综合治理,深入开展平安建设,拓宽民意表达渠道,积极预防和化解各种社会矛盾,确保广大群众人身财产安全,促进社会和谐安定。

健全社会治安防控体系。完善预防和减少犯罪工作体系,加强禁毒、社区矫正及预防青少年犯罪工作。加强城乡社区警务、群防群治等基层基础建设,深化区域警务合作,加大平安建设的科技投入,增强公共安全和社会治安保障能力。加强政法队伍建设,严

格公正廉洁文明执法。严密防范、依法打击各种违法犯罪活动。加强社会治安重点地区的排查整治。依法加强对网络虚拟社会的监测和管理。

畅通民意表达和回应渠道。切实发挥人大、政协、人民团体等反映民意的主渠道作用,健全社会组织反映民意的机制,重视和关注网络民意,完善社情民意回应机制。畅通信访渠道,完善信访初次办理、信访代理、律师等第三方参与、信访事项终结等长效工作机制,规范信访秩序。加大法律援助和司法救助力度,引导群众依法有序合理表达利益诉求。

创新矛盾预防和化解机制。注重矛盾纠纷的源头预防,全面推行重大事项社会稳定风险分析和评估制度,使之成为政策制定和项目审批的必备环节。健全矛盾纠纷排查调处和社区舆情汇集分析机制,完善重大公共安全事件、群体性事件的预防预警和应急处置体系。构建多元化矛盾纠纷解决机制和“属事”与“属地”管辖相结合的联动化解机制。加强各级各类调解组织建设和人才培养,完善以人民调解为基础,人民调解、行政调解、仲裁调解和司法调解联动的工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合平台。

加强安全生产监督管理。严格安全目标考核和责任追究,完善安全生产监管管理方式,健全联动执法机制,加强重点行业领域的安全生产监管,防范重大事故发生,全面提升安全生产水平。到2015年,亿元生产总值生产安全事故死亡率比“十一五”期末下降36%以上。

保障食品药品安全。大力推进食品药品安全监督的制度建设和能力建设,逐步推广农产品质量安全产地准出、市场准入和信息可追溯制度,完善从农田到餐桌全过程的监管网络,强化药品动态监管和风险控制,提高医疗器械安全水平,保障市民饮食和用药安全。

完善国防动员体系。加强国防动员和民兵预备役建设,深化

全民国防教育,支持国防后备力量和驻沪部队、武警部队建设,积极开展军民共建与和谐创建活动,做好拥军优属和拥政爱民工作。

第五节 加强人口综合服务和管理

加强人口综合调控,提高人口服务和管理水平,促进人口与城市的协调发展,促进不同人群的社会融合。

深化完善人口政策。加强人口总量调控,优化人口结构布局。坚持计划生育基本国策,逐步完善生育政策。积极稳妥推进户籍制度改革,健全居住证、居住证转办常住户口、引进人才直接落户等政策体系。引导人口向新城、小城镇、大型居住社区集聚。

加强人口综合服务。健全实有人口、实有房屋全覆盖管理服务机制,逐步实现居住地服务和管理。切实保障妇女合法权益,加强未成年人保护,关注未成年人成长发展,积极发展妇女儿童和青年事业。加快推进残疾人事业发展,健全残疾人服务体系。切实维护少数民族群众的合法权益。合理规划宗教活动场所布局。做好对轻微违法犯罪人员、刑释解教人员、易肇事肇祸精神病人等的有效管理。

促进来沪人员融入城市。保障来沪人员享受基本公共服务的合法权益,鼓励来沪人员参与居住社区的公共事务和社区管理,促进本地人口与来沪人员的相互理解和尊重,创造条件让来沪人员更好地融入城市发展。

第十二章 塑造时尚魅力的国际文化大都市

坚持社会主义先进文化的前进方向,按照开放、多元、传承、创新、繁荣的方针,全面增强城市文化软实力和国际影响力,推动商旅文体联动发展,满足人民群众不断增长的精神文化需求,加快建设更具活力、富有效率、更加开放、充满魅力的国际文化大都市。

第一节 提升城市文明程度和市民文明素质

加强社会主义核心价值观体系建设,把社会主义核心价值观内化为市民的自觉追求,倡导爱国守法和敬业诚信,弘扬城市精神,形成奉献、友爱、互助、团结的社会文明风尚。

丰富城市精神内涵。把“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神融入市民的思想观念、行为规范。以世博精神丰富城市精神的时代内涵,大力弘扬为国争光的爱国精神、全心为民的服务精神、团结协作的团队精神、严谨科学的实干精神、追求卓越的创新精神、爱国敬业的奉献精神。完善志愿者服务制度,加强志愿者队伍建设,完善志愿服务体系。

倡导社会文明风尚。深入推进社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设,不断拓展群众性精神文明创建活动。弘扬科学精神,加强人文关怀,注重心理疏导,培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态和有礼守序的公共行为。净化社会文化环境,保护青少年身心健康。提倡修身律己、尊老爱幼、勤勉做事、平实做人,引导人们知荣辱、讲正气、尽义务、守信用,形成扶正祛邪、惩恶扬善、助残济困的社会风气。

第二节 提高文化原创能力

按照弘扬主旋律、提倡多样化的要求,鼓励创作更多思想性、艺术性、观赏性相统一的精品力作,努力成为优秀文艺作品的发源地。

鼓励创作文艺精品。挖掘传统文化内涵,激发创新创造活力,重点实施文学、影视、舞台艺术和美术等创作工程和“民族、民俗、民间”荟萃工程,鼓励创作文艺“新品、优品、精品”。

加快集聚优秀文化人才。创新文化人才培养、引进和使用机制,加快紧缺文化人才培养,积极推进文化领军人才队伍建设,吸引国内外优秀文化人才来沪发展,培养和集聚一批大师、名家。

第三节 提升公共文化服务水平

坚持公益性、基本性、均等性、便利性的原则，以政府为主导，以基层为重点，建成覆盖城乡、惠及全民的公共文化服务体系。

加强公共文化基础设施建设。结合世博场馆后续利用，推进若干重大公共文化服务设施建设。加快历史博物馆、档案馆等重点公共文化服务项目建设。完善区县公共文化设施，健全基层公共文化设施网络布局，重点加强已建成的 200 个社区文化活动中心规范化运行。

丰富公共文化服务内容。落实广播电视户户通、文化信息资源共享工程、乡镇综合文化站、农家书屋、农村电影放映等重大公共文化惠民工程建设。继续推动博物馆、纪念馆、文化馆、图书馆、美术馆等公共文化场馆免费向市民开放。建立健全公共文化产品和服务的招标投标采购制度，完善供需对接的公共文化服务内容配送体系，建设数字图书馆、数字电视公共服务频道等公共文化服务平台，提高公共文化的整体服务水平。

广泛开展各类群众文化活动。支持各类群众文化团队开展健康文体活动，培养群众文化优秀团队，培育一批富有民族、民俗、民间特色的活动品牌。鼓励开展普及性、公益性的文化艺术讲座和活动，不断提升市民文化欣赏能力。

推进文化遗产保护传承和开发利用。实施重大文化遗产保护工程，加大近现代革命文化遗存、民族工业文化遗存和优秀建筑保护，完善非物质文化遗产传承保护体系，提高文化遗产的传承、保护、管理和利用水平，做好第二轮地方志书编纂工作，切实保护城市历史文脉。

第四节 加快发展文化创意产业

坚持文化、创意、金融、科技融合发展，提升文化创意产业竞争

力和辐射力,努力使文化创意产业走在全国前列。

积极发展文化新业态。聚焦媒体、艺术、工业设计、时尚、休闲娱乐等领域,重点发展数字出版、新媒体、网络文化、动漫游戏等新兴业态,加快发展服装服饰、黄金珠宝等都市型时尚产业,提升质量,扩大规模,不断提高文化创意产业的影响力和带动力。

实施重大项目和基地建设战略。积极盘活西藏中路、人民广场区域内原有文化娱乐设施,集聚国内外各种演艺娱乐资源,打造环人民广场文化演艺娱乐集聚区。加快建设国家动漫游戏产业示范区、国家数字出版基地、佘山文化影视产业基地、国家音乐产业基地、国家网络视听产业基地、国家绿色印刷创意示范园区、国家工业设计示范园区以及各类创意产业集聚区。

加快集聚各类文化市场要素。发挥上海文化产权交易所的功能,加快集聚资本、产权、技术、人才等要素,拓展文化创意产品流通和服务市场。强化金融支持,促进各类资本投向文化创意产业。探索文化创意无形资产评估及应用,加快培育中介、资产评估、产权经纪、交易代理等专业服务机构。

加强与国内外文化交流。积极开展城市形象推介,发挥各类重大文化创意活动的国际交流与传播作用,支持对外传播媒体发展,打造文化交流新品牌。开展跨区域文化创意项目合作,建设“长三角文化圈”,推动沪港澳台文化合作。加强与其他国家的创意城市合作交流,打造设计之都。加快文化“走出去”步伐,完善上海国际文化服务贸易平台功能,大力发展文化贸易。

专栏 12-1 “十二五”时期部分重大文化项目

上海世博会博物馆:主要用于展示上海世博会的申办、筹办与举办情况,以及历届世博会文物文献的收藏、研究和展示。

上海市历史博物馆:主要用于收藏、展示上海古代史、近代史和现代社会、文化、艺术等建设成就。

上海航天博物馆:主要用于展示、收藏和研究航天科技技术及产品,以弘扬航天精神、发展航天科普。

虹桥国际舞蹈艺术中心:打造立足全国、面向国际的舞蹈文化交流中心、一流的舞蹈展示中心以及综合性的舞蹈教育培训中心,使之成为集舞蹈文化交流、展示、教育培训于一体的国内一流、世界领先的舞蹈文化基地。

国家动漫影视应用技术工程研究中心:打造具有自主知识产权的3D动漫影视全流程制作平台,建立基于互联网的中国动漫影视产业公共技术服务平台联盟。

国家数字出版基地:建设国家数字出版基地二期、三期及虹口园区。开展沪版图书内容数字化工程,搭建数字作品版权登记保护平台,建立数字版权交易平台,开展新一代电子书研发项目。

佘山文化影视产业基地:建设集广播、电影、电视、动漫、网络、新媒体、演艺、旅游等业态于一体的文化创意产业园。

金山国家绿色创意印刷示范园区:推动绿色印刷的产业化、集聚化、高端化、组织化发展,成为接纳国际绿色印刷和服务外包转移的重要承载地。

第五节 深化文化体制改革

以改革创新为动力,解放和发展文化生产力,激发全社会文化发展活力,营造有利于文化发展的社会环境。

深化文化企业改革。加大国有文化企业改革力度,推动文化企业集团重组上市,支持骨干文化企业跨地区、跨行业兼并重组,培育文化产业战略投资者。鼓励多种所有制文化企业共同发展,扶持一批“专、精、特、新”和有核心技术、自主知识产权的中小企业。

优化文化发展环境。强化规划引导、资金投入和市场监管,降低准入门槛,推动文化市场加快开放。改进政府文化投入方式,提

高资金使用效益。继续推进文化事业单位改制工作,创新公共文化服务制度,完善绩效考评机制。加强文化市场综合执法,完善法制环境。

第六节 打造世界著名旅游城市

大力开展各类旅游会展、节庆活动,营造良好的旅游休闲环境,不断增强上海旅游业的国际竞争力和影响力,将上海打造成为观光旅游、商务会展、时尚购物、休闲度假的国际都市旅游目的地和旅游集散地。

优化旅游空间布局。依托区域资源禀赋,形成“一圈四区三带一岛”总体布局。中心城区形成集商务会展、都市观光、美食购物、休闲娱乐、文化创意为一体的都市旅游中心圈。东部形成主题游乐与会议展览旅游区,西部形成山水游憩与休闲度假旅游区,南部形成乡村度假与滨海娱乐旅游区,北部形成生态休闲与产业体验旅游区。打造黄浦江、苏州河、杭州湾北岸三条水上旅游带。打造农业体验与生态观光为一体的崇明生态休闲度假岛。

提升发展旅游会展业。大力发展水上旅游、邮轮旅游、购物旅游、商务旅游、会展旅游、医疗旅游、红色旅游,促进旅游与相关产业联动发展。推行市民旅游休闲计划,优化旅游消费环境,发展都市休闲旅游。办好旅游节庆活动,加强与长三角以及国内外其他城市的旅游合作,培育一批具有国际竞争力的大型旅游企业集团。大力提升会展业的国际化、专业化、市场化和品牌化发展水平。

加快旅游重点区域和重大项目建设。加强外滩、陆家嘴、世博核心区、上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、崇明生态岛、黄浦江、环淀山湖、杭州湾北岸等区域的旅游功能开发。积极推进迪士尼、欢乐谷二期等旅游重大项目建设。规划建设若干游船和游艇码头及其配套服务设施。构建旅游公共服务体系,健全旅游信息咨询服务平台。

第七节 增强体育发展能力

发展服务市民健康的体育事业和体育产业,增强市民体质,提升竞技体育水平,建设体育强市,为实现体育强国战略作出贡献。

大力发展群众体育。实施全民健身计划,建设一批体育场、游泳池、健身房等公共体育设施,实现社区公共运动场全覆盖,促进学校体育场地向社区开放。大力发展群体性、观赏性体育活动,引导更多市民参与健身锻炼。完善体育公共服务体系,加强健身指导和体质监测。

创造竞技体育新成绩。立足建设都市型竞技体育和精品战略,加强职业体育品牌建设,全面提升上海体育在国内外的竞争力和影响力。加快竞技体育后备人才培养步伐。调整优化运动项目布局,规划建设国家级训练基地。

加快发展体育产业。着力发展体育赛事、体育健身和体育休闲产业,促进体育消费。办好第14届世界游泳锦标赛和一系列国际品牌赛事及重大国际体育活动,全面提升上海体育赛事的国际影响力。

专栏 12-2 全民健身实施计划(2011—2015年)

通过实施全民健身计划,初步建立与城市发展水平相协调的覆盖城乡、组织完善、设施齐全、活动丰富的全民健身服务体系,基本满足广大市民体育健身需求,确保上海体育公共服务水平全国领先。重点任务是:

增强市民健身素养:全市经常性参加体育锻炼的人数比率达到46%。市民体质继续高于全国平均水平。

增加健身场地设施:实施“百姓健身设施工程”,公共运动场实现社区全覆盖。新建健身步道300公里。建设“一村一场”、“一镇一池”、“一街一中心”。

健全组织网络体系:体育健身俱乐部或协会实现社区全覆盖,社区健身团队达到15000支。

开展全民健身活动:做强做大上海国际大众体育节,全市 50%街道成为“体育生活化示范社区”。

提升科学健身水平:健全市、区县、街镇三级科学健身指导网络,社会体育指导员人数达到本市常住人口的 1.5%,市民健身技能培训基地实现区县全覆盖。

第十三章 建设创新开放的新浦东

在浦东开发开放二十周年、原南汇区划入浦东新区的新起点上,继续高举浦东开发开放旗帜,大力推动浦东二次创业和新一轮区域功能开发,更好地发挥浦东在改革开放中的先行先试作用、在推进“四个率先”中的示范带动作用和在建设“四个中心”中的核心功能作用,全力推动浦东实现新跨越。

第一节 争创国家改革示范区

按照“三个着力”的要求,聚焦全国能借鉴、全市能推广、浦东能突破的政策措施,深入推进浦东综合配套改革试点,率先建立有利于推动科学发展、促进社会和谐的体制机制。

率先建立公共服务型政府。探索政府公共服务职能法定化,实施法定机构改革试点,加快推进事业单位改革。完善开发区和街镇管理体制,推行大区域、轻型化、扁平化的新型管理体制。深化行政审批制度改革,探索建立法人主体资格与经营资格分离的企业登记管理制度,推动市场准入从前置审批向事后监管转变。以诚信管理为基础,推进市场管理综合执法。创建基础性政务信息的统一接口,完善政务信息共享机制。探索在行政领域引入质量管理体系认证制度。

率先探索与国际惯例相衔接的制度。加大制度创新力度,促进航运金融、离岸金融、科技金融、文化金融等专业金融发展。创

新海关特殊监管区域管理制度,全面实施企业分类监管和风险管理。创新外汇管理制度,健全外汇集中收付汇管理制度,完善国际贸易人民币结算体制。深入推进企业产权制度、企业信用、知识产权、股权激励等改革试点。

率先形成城乡经济社会一体化发展格局。完善规划管理体制和重大项目建设出资机制,加快实现城乡基础设施体系、公共资源配置、就业社会保障、社区社会管理一体化。创新土地管理制度,率先建成城乡统一的土地要素交易市场。深化农村集体资产管理体制改革,探索集体资产股份化、股权化运作模式。率先建立优先保障基本公共服务的财政支出机制,推动基本公共服务均等化。推进户籍、人口管理、社会福利保障等制度改革,着力破解来沪人员与本地居民的二元结构矛盾。探索改进法律监督、民主监督、社会监督的新方法,创造扩大民主协商、凝聚社会共识的新形式,拓展加强社会调解、化解社会矛盾的新途径。

全力支持浦东率先深化改革开放。完善部市合作和市区联动推进机制,争取更多的改革试点在浦东先行先试。赋予浦东更大的改革发展自主权。加快形成鼓励改革创新的法制保障,率先形成勇于改革、宽容失败的氛围。

第二节 建设“四个中心”核心功能区

大力集聚要素资源,着力提升服务经济能级和国际化水平,引领全市加快形成服务经济为主的产业结构。到2015年,浦东新区金融业增加值占全市比重提高到50%左右,服务贸易进出口总额占全市比重达到50%左右,航运业增加值比2010年翻一番。

加快建设陆家嘴金融城。推进陆家嘴地区深度开发和扩容,深化与外滩金融集聚带的联动发展。加快建立全国性金融资讯信息服务平台,建设张江金融信息服务产业基地。积极推进国家金融创新试点在浦东先行先试。着力加强综合配套服务,提高金融

机构集聚度和影响力。

着力推进“三港”“三区”联动发展。以建立具有较强航运资源配置功能的国际航运发展综合试验区为目标,加大功能性政策突破力度,加快集聚航运主体,拓展高端服务功能。深化完善“三港”“三区”管理体制,促进政策全面覆盖、项目合理布局。

积极推动外高桥国际贸易示范区建设。大力发展服务贸易、离岸贸易、保税展示和交易,形成符合国际惯例的国际贸易结算中心。加快提升能源、钢材、有色金属、农产品等大宗商品交易市场影响力,推进钻石、汽车、高档消费品等专业市场发展。大力吸引高能级贸易主体、贸易促进机构和行业组织。



图 13-1 浦东新区发展布局

大力培育服务业发展新亮点。发挥世博后续效应和迪士尼项目辐射带动作用,发展旅游会展、休闲度假、商业商贸和文化创意产业。加快浦东滨江沿海旅游资源开发,打造世界级休闲度假旅游目的地。加快国家电子商务综合创新实践区建设。

第三节 打造战略性新兴产业主导区

坚持科技创新与产业化相结合,加快推进战略性新兴产业发展,充分发挥浦东在全市创新驱动、转型发展中的示范引领作用。到2015年,浦东新区战略性新兴产业增加值占全市比重达到50%左右。

创建张江国家自主创新示范区。深化“聚焦张江”战略,推动生物医药、集成电路、软件等国家级产业基地发展,打造国际一流的自主创新示范区和新兴科技城。完善政府引导资金、国资创投基金运作模式,促进创业投资集聚发展,支持科技型中小企业上市,扩大知识产权质押融资规模,加快形成多层次的科技投融资体系。形成一批掌握核心技术和市场主导权的领军企业。

加快临港产业区发展。以建成代表国家水平、具有国际竞争力的高端装备制造和创新基地为目标,大力推进新能源装备、大型船用关键件、汽车整车及零部件、海洋工程装备、大型物流及工程机械等装备制造业集群发展。加快启动临港民用航空产业基地建设,以大飞机项目带动配套产业集聚,形成航空产业集群。统筹临港地区的规划建设,促进产城融合和港、城、区、镇联动发展。

建设国际人才创新试验区。围绕金融、航运、贸易、战略性新兴产业等重点领域,大力集聚和培育各类领军人才和创新创业人才。支持海外高层次人才创新创业基地建设,实施吸引海内外高层次人才人才“百人计划”。优化人才服务体系,落实激励扶持政策,探索人才柔性流动等新举措。

第十四章 争当改革攻坚的排头兵

按照市场化、国际化、法制化取向,坚持开创性、坚韧性、操作性相结合,着力破除转型发展的深层次问题和结构性矛盾,探索综合性改革、专项改革试验,加快形成有利于科学发展的体制机制,进一步增强发展的动力。

第一节 深入推进行政体制改革

以政府职能转变为核心,以政府管理创新为重点,以决策、执行、监督为关键环节,加快行政体制改革,建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府,把上海建设成为全国行政效能最高、行政透明度最高、行政收费最少的行政区之一。

强化政府公共服务职能。在完善政府经济调节、市场监管职能的同时,更加强化社会管理和公共服务职能。加快政事分开、事企分开和管办分离,积极稳妥推进科教文卫体事业单位分类改革。深化完善公共财政体制,保障基本公共服务支出,强化政府绩效考核和行政问责。改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化。推进非基本公共服务市场化改革,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求。实现政府主管部门与所办经济实体和直属企业脱钩,创造公平竞争的市场环境。

创新政府管理方式。优化政府结构、行政层级、职能责任,推进大部门制改革。深化行政审批制度改革,加强行政审批标准化建设,推行告知承诺和并联审批制度,提高审批效率。完善全市统一的网上行政审批管理和服务平台,推动行政审批事项全部上网、全程上网。进一步减少和规范行政事业性收费项目,降低收费标准,完善收费项目设立程序,依法规范行政收费行为。

全面推进政务公开。以公开为原则、不公开为例外,进一步加大主动公开力度。制定政务公开行动计划,明确措施、节点和责任,重点推进财政预算、公共政策、行政执法、公共服务等领域的政务信息公开,切实保障人民知情权、参与权、表达权和监督权。依托电子政务建设,建立完善互联网信息服务平台和便民服务网络平台。建立政务信息使用标准和交换规则,形成政务信息互换共享、业务协同办理和网上公开服务的工作机制。

加强依法行政制度建设。推动社会管理和公共服务领域的立法,完善规范政府共同行为的立法,规范重大行政决策和行政执法程序。探索建立立法项目公开征集制度,健全政府法规规章的立项论证和集中起草制度,完善政府规章和规范性文件草案公开征求公众意见制度与专家论证制度,扩大政府立法的民主参与度。加强政府规章和规范性文件的定期清理和立法后评估。健全科学决策、民主决策、依法决策机制,提高公共决策透明度和公众参与度。完善以行政机关执法为主的综合执法体制,相对集中行使行政许可权和处罚权。

强化行政监督机制建设。加强和改进行政监察,进一步完善监察机关派出机构管理制度。加大对重点部门、重点资金、重点项目的审计监督力度,推进审计公开。维护司法权威,促进司法公正。自觉履行人民法院的生效判决和裁定,认真对待司法建议和检察建议。推进行政复议机构建设,开展行政复议委员会制度试点,完善行政复议建议书制度。建立电子监察、网络投诉、网上信访、行风政风测评平台,健全对行政权力的监督制度。完善政府绩效评估制度,探索引入第三方评估和民意测评机制。

健全公务员管理制度。完善公务员培训、考核、晋升、奖惩、待遇等全过程管理制度。推进公务员选调交流常态化,形成市、区县、街镇三级公务员互动交流机制。深化公务员聘任制建设试点。完善以行政首长为重点的行政问责制度,明确行政问责范围,规范

问责程序,健全责任追究制度和纠错改正机制。

完善“两级政府、三级管理”体制。依法规范和合理划分市、区县、街镇的管理权限,对区县实行差别化管理。按照区域功能定位和生产布局的要求,促进资源整合和协调发展。完善市与区县财税管理体制,理顺税收征管和财政分配关系,健全财政转移支付制度,加快形成财力与事权匹配的财政体制。全面清理规范区县政府性债务及政府融资平台债务,建立政府性债务风险预警和监控机制。控制政府性债务规模,完善区县基层组织财力保障机制。

第二节 加快突破国资国企改革瓶颈

坚持市场化、证券化、国际化导向,推进国有经济战略性调整,基本建立具有创新活力和核心竞争力、运作规范的国资国企管理运营模式,为推动城市转型、保障国计民生、支撑经济社会持续发展发挥重要作用。

加快国有经济战略性调整。健全国资有进有退、合理流动机制,进一步收缩领域、压缩层级。加快推动国资从一般竞争性领域退出步伐,建立国资运营新平台,增强国有股权的流动性,鼓励国资向基础设施、战略性新兴产业和社会民生等领域倾斜。推动有条件的国有企业向生产性服务企业转型。立足公众公司定位,深化国资国企开放性市场化重组,加快市级国有独资集团公司改革,大力推进国有企业集团整体上市或核心业务资产上市,逐步取消企业集团管理层级,力争市属产业类国资证券化率达到 90% 左右。

完善国企法人治理结构。加快建立治理结构规范、管理制度完善的现代企业制度,充分确立董事会选人用人、业绩考核、薪酬激励等自主权。扩大市场化选聘国企高管的范围,实行除董事长之外的经营者市场化、职业化选聘制度。探索建立中长期激励制度,建立以市场为导向的考核评价和激励约束机制。

健全国有资本监管体制。深入推进政企分开、政资分开,加快分离国资监管机构的社会公共管理职能和国资出资人职能,建设专业化的出资人代表机构。探索建立公益性和竞争性国有企业分类管理体系。完善覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算和收益分享制度,推进国资经营预算与公共财政预算、政府性基金预算、社会保障预算衔接。

第三节 大力支持非公经济发展

以完善市场准入制度为突破口,加快消除非公经济发展的瓶颈制约,着力营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。

放宽非公经济市场准入。消除制约非公经济发展的制度性障碍,鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域。建立公开透明的市场准入标准,不对民间资本单独设置附加条件。支持民间资本进入可以实行市场化运作的基础设施和市政公用事业领域,引导民间资本投向医疗、教育和文化等公共服务领域,允许民间资本兴办金融机构。

积极发展混合所有制经济。鼓励非公企业和非公资本参与国资国企改革重组,支持和引导非公企业与国有企业建立配套协作机制。完善土地、财税等支持政策,理顺兼并重组企业所在地区间的利益分配机制,探索建立全国企业兼并重组交易中心。

突破中小企业发展瓶颈。支持中小企业改制上市。拓宽初创期、成长期中小企业融资渠道,发展保单融资、票据质押融资、知识产权质押融资、供应链融资、集合票据和债券融资,完善中小企业信用担保体系。加大财税扶持力度,鼓励企业增加研发投入和促进科技成果转化。整合公共服务资源,完善公共服务平台。支持和引导中小企业参加政府采购。完善境外投资促进和保障体系,支持非公企业开展境外投资。

第四节 着力完善服务经济发展环境

突破制约服务经济发展的管制、税制、体制和法制瓶颈,营造有利于服务经济发展的制度环境,加快形成服务经济为主的产业结构。

完善市场监管体制。稳妥有序降低牌照、资质、标准等市场准入门槛。深化垄断行业、公用事业、社会事业改革,开放社会服务领域的市场空间。完善企业信用分类监管制度,实现对市场主体准入、经营、退出等全过程监管。整合监管资源,推动监管信息共享,完善综合监管和专业监管协同机制。

强化财税激励导向。争取国家服务业税制改革在上海先行先试。完善营业税差额征收办法和技术先进型服务业企业税收政策,实施增值税扩围,进一步鼓励服务业从制造业分离,促进专业化分工及产业融合发展。

健全社会信用体系。探索建立行政、司法、公用事业、金融、商业交易等领域的信用信息共享和联动机制,进一步完善个人和企业信用联合征信体系。建立严格的社会化信用奖惩制度,营造“守信受益、失信惩戒”的社会环境。完善制度性安排,培育信用产品与服务的市场需求,加快信用服务行业和相关产业发展。

优化法制政策环境。加快推进金融、航运、贸易和专业服务、知识产权保护、口岸综合管理、信用等方面的地方立法。加快制定服务业行业标准,鼓励企业积极参与制定国家标准和国际标准。建立与国际惯例相衔接、与服务经济和新兴产业发展相适应的统计体系。探索建立跨部门的产业管理体制,优化产业园区管理运营模式。推进闸北国家服务业综合改革试点。

第十五章 形成海纳百川的开放格局

坚持区域协调、内外联动、面向全球、互利共赢,实施更加主动

的开放战略,努力提升统筹利用国际国内两种市场、两种资源能力,在更大范围、更广领域、更高层次上参与全球竞争合作,不断提升城市开放型经济水平和国际化程度。

第一节 推动长三角地区一体化发展

贯彻落实国家长三角地区区域规划,完善合作机制,拓展合作领域,深化合作内容,共同建设具有较强国际竞争力的世界级城市群。

增强综合服务功能。发挥上海要素市场体系健全、高端功能机构集聚的优势,为长三角地区发展提供金融、信息、物流、技术、人才等服务。完善枢纽型、功能性、网络化基础设施体系,不断提高服务长三角地区的能力。发挥浦东综合配套改革试点示范带动作用,促进长三角地区深化改革和扩大开放。发挥世博后续效应,共同推动世博资源开发利用。

推动重点领域合作。深化交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理以及旅游、气象等重点领域合作,推动长三角地区之间优势互补、资源整合。构建区域创新体系,推动长三角地区率先建成全国创新型区域。推进产业园区、港口、通关等领域合作,提升区域产业国际竞争力,建设全球重要的现代服务业和先进制造业中心。

完善合作协调机制。深化决策层、协调层、执行层“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作协调机制,完善泛长三角区域合作机制。发挥城市经济协调会作用,推进长三角地区城市间双边、多边合作,支持区县与长三角临近城市加快形成同城效应。建立健全利益共享机制,发挥市外市属农场作用,建设承接上海产业转移基地。充分发挥市场机制作用,培育跨区域中介组织,强化企业区域合作的主体地位。探索设立长三角地区合作与发展共同促进基金。

第二节 促进区域合作互利共赢

发挥比较优势,继续加强对口帮扶,大力推动区域合作,不断提高对外服务、辐射、带动能力,努力促进区域协调发展。

提升对口支援水平。坚持因地制宜、分类指导、集中集聚、突出实效的方针,加大对新疆喀什,西藏日喀则,云南文山、红河、普洱、迪庆等州(市),三峡库区重庆万州、湖北宜昌夷陵,青海果洛等对口地区的帮扶力度。坚持开发式扶贫,切实让贫困群众直接受益,增强欠发达地区自我发展能力。

加强国内区域合作。推进长江黄金水道共建和长江沿岸城市合作,支持西部大开发、中部崛起和东北地区等老工业基地振兴,积极开展与环渤海、珠三角等地区合作。按照继续实施更紧密经贸关系安排和落实两岸经济框架协议的要求,深化与港澳台交流和合作,争取经济、科技、教育、文化等领域更多开放试点。

积极拓展内需市场。把握国家实施扩大内需战略的机遇,支持大企业大集团跨地区重组整合,推动上海品牌、上海设计走向全国,鼓励有条件的工业园区输出管理和技术。完善政策体系和服务网络,支持各地企业来沪发展。

第三节 积极参与全球竞争合作

完善开放型经济格局,优化贸易结构,提高“引进来”水平,加快“走出去”步伐,进一步提升城市国际竞争力。

加快转变外贸发展方式。积极推动海外营销,努力拓展新兴市场,稳定传统市场。加快培育以技术、品牌和服务为核心竞争力的出口新优势,鼓励自主知识产权、自主品牌和高新技术产品出口,探索建立知识产权预警机制。鼓励先进技术与设备、关键零部件、能源资源和节能环保产品进口,努力成为重要商品进口集散地。推动加工贸易转型升级,逐步提高一般贸易、服务贸易和新型

贸易业态比重。

推动利用外资内涵式发展。坚持引资和引智并重,加大产业链高端招商引资力度,引导外资投向现代服务业和战略性新兴产业。鼓励跨国公司以上海为基地进行业务整合,大力发展总部经济。积极引进国外智力资源,推进建设开放型自主创新体系。创新利用外资方式,鼓励外资以参股、并购等方式参与境内企业兼并重组,促进外资股权投资和创业投资发展。鼓励有条件的上市公司引进国外战略投资者。

加强对外投资合作。按照市场导向和企业自主决策原则,鼓励企业开展境外投资,联手内外资企业开发市场、技术和标准,培育一批本土跨国公司和知名品牌。大力发展境外工程总承包项目,推动优势企业有序向境外拓展。支持金融机构到境外开设分支机构,支持相关中介服务、协会、商会发展,营造有利于企业“走出去”的人才、信息、金融等服务环境。建立健全对外投资合作的应急处置机制。

第四节 提升城市国际化水平

充分利用世博会品牌效应,加强上海与国际城市间的合作交流,营造国际化的居住和商务环境,提升城市国际知名度和影响力。

积极吸引国际组织。吸引和集聚各类国际组织总部、地区总部和分支机构。充分发挥使领馆、友好城市和民间外交等作用,完善与国外其他城市的沟通联系机制。举办各类国际会议、展览、论坛、赛事等活动,增强城市国际影响力。

营造国际化的居住和商务环境。增强城市包容性,尊重国际人士的风俗习惯和宗教信仰。营造国际化语言环境,提供具有国际水准的教育、医疗、文化、信息等服务,方便外籍人士及华人华侨来沪居住、工作和学习。以衡山路、淮海路、多伦路等为重点,建设

若干国际文化风情街。发展留学生教育。完善外商投资法律环境,加强涉外事务管理和服务。

提高市民国际交流能力。鼓励开展国际交往礼仪、公共场所礼仪培训,提高市民对外交流能力。推广双语教育,提高教育国际化水平。培养一批熟悉国际惯例、具有国际视野的对外交流人才。

第十六章 行动纲领的实施保障

实现未来五年的发展目标,必须进一步改革创新,完善规划实施机制,必须正确履行政府职责,合理配置公共资源,必须充分发挥市场配置资源的基础性作用,动员和引导全社会力量共同推进规划落实。

第一节 强化规划分工落实

加强规划编制、实施和管理的制度建设,提高规划的科学性、指导性和操作性。

完善规划体系。以国民经济和社会发展规划为统领,以主体功能区规划为基础,以专项规划、城市规划和土地利用规划为支撑,形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。

加强规划衔接。强化本规划作为制定专项规划、区县规划、年度计划以及相关政策的重要依据,市级专项规划和区县规划要切实贯彻本规划的战略意图和主要任务,特别要加强约束性指标的衔接,确保各级各类规划在总体要求上指向一致、空间配置上相互协调、时序安排上科学有序。

分解目标任务。分解本规划确定的发展目标、主要任务,明确牵头单位和工作责任,加大绩效考核力度。国民经济和社会发展规划年度计划、财政预算计划要按照本规划明确的目标和任务,明确年度目标、工作指标和推进措施。

第二节 加强政策项目配套

全面落实中央宏观调控政策,加强政策引导、项目支撑和资金统筹,确保规划落地。

强化政策导向。根据规划提出的目标和任务,加强经济社会发展政策的统筹协调,注重短期政策与长期政策的衔接配合。围绕经济社会发展重点领域,研究制定配套政策。密切联系宏观环境变化和发展实际,加强政策储备。

推进重大项目。坚持以规划确定项目、以项目落实规划,发挥重大项目对转变经济发展方式的带动作用,在科技创新、现代服务业、生态环保、社会民生、农村农业等领域,组织实施一批关系全局和长远发展的重大项目。优化重大项目布局,加强项目实施管理。

统筹资金投入。优化财政支出结构和政府投资结构,优先安排涉及民生、公共服务和城乡一体化等领域的财政支出和项目投入。进一步统筹、规范、透明使用财政资金,提高政府投资的引导力和带动力,鼓励社会投资。

第三节 加强实施监督评估

依法开展规划实施的监督和评估,强化动态管理,努力提高规划实施的效果。

加强规划实施评估。根据有关法律,开展规划实施情况中期评估,评估报告提请市人大常委会审议。创新评估方式,探索开展年度评估,引入社会机构参与评估,增强规划评估的准确性和广泛性。完善规划指标统计制度,为科学评估提供支撑。

动员全社会参与。加强规划宣传,着力推进规划实施的信息公开,健全政府与企业、市民的信息沟通和交流机制,提高规划实施的民主化程度和透明度。发挥新闻媒体、群众社团的桥梁和监督作用,促进各级各类规划的有效实施。

附录 部分指标和名词解释

一、部分指标解释

1. 居民消费率:衡量居民消费总体情况的重要指标,指居民最终消费占支出法生产总值的比率。

2. 战略性新兴产业增加值:指新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料、节能环保、新能源汽车等产业的增加值总和。

3. 主要劳动年龄人口受过高等教育的比例:国家和上海中长期人才发展纲要、中长期教育改革和发展纲要的主要指标,指主要劳动年龄的常住人口中拥有大专及以上学历人口的比例。

4. 金融市场直接融资额占国内融资总额比重:指在上海证券市场以股票、可转债、企业债券等方式,以及在银行间市场以国债、企业短期融资券等方式,新增融入的资金额占国内融资总额的比例。

5. 商品销售总额:指批发和零售业在国内市场上销售商品及出口商品的总额。

6. 服务贸易进出口额占全市进出口总额比重:计算公式为:服务贸易进出口额/(服务贸易进出口额+外贸商品进出口额)。

7. 新增跨国公司地区总部数:指累计新增加的经认定的跨国公司地区总部数量,不包括外商投资性公司和外资研发中心。

8. 文化创意产业增加值占全市生产总值比重:文化创意产业分为文化创意服务业和文化创意相关产业两大部分,其中,文化创意服务业包括媒体业、艺术业、休闲娱乐服务、广告、咨询及会展服务、网络信息业、设计业、软件与计算机服务业;文化创意相关产业包括文化及创意用品、设备的生产和销售。

9. 百兆家庭宽带接入能力覆盖率:指具备 100 Mbps 宽带接入能力的家庭占全市家庭总数的比例(按照常住人口计算)。

10. 中心城公共交通出行比例:指中心城范围内公共交通出行人次(轨道交通、地面公交和出租车)与使用交通工具的出行总人次(不含步行)的比率。

11. 各类保障性住房新增供应套(间)数:指廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房等各类保障性住房新增供应总套(间)数。其中,廉租住房包括实物配租和货币配租的受益家庭户数,经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房包括筹措的房源套(间)数和新建设的达到预售标准套数。

12. 享受社会化养老服务人数:指享受居家养老服务人数和养老机构床位数的总和。

13. 单位生产总值二氧化碳排放量降低率:指报告期二氧化碳排放量与按不变价格计算的单位生产总值之比相比基期的下降程度。二氧化碳排放量指本地区消费的化石燃料燃烧排放的二氧化碳和净调入电力间接排放的二氧化碳之和。

14. 工业园区单位土地产值:反映工业园区工业用地集约节约化利用水平,计算公式为:工业园区工业总产值/工业园区已建成投产企业用地面积。

15. 主要污染物排放减少率:指报告期主要污染物排放量相比基期的下降程度。主要污染物包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物。

16. 人均生活垃圾处理量减少率:指报告期经无害化处理的生活垃圾与常住人口之比相比基期的下降程度。

17. 生活垃圾无害化处理率:指经无害化处理的生活垃圾数量占生活垃圾清运总量的比率。无害化处理指通过卫生填埋、堆肥、焚烧等工艺方法对生活垃圾进行处理。

二、名词解释

1. “三港”“三区”:指洋山深水港、外高桥港、浦东空港,以及依托三港的海关特殊监管区域,包括洋山保税港区、外高桥保税区、浦东机场综合保税区。

2. 国际航运发展综合试验区:探索建立国际航运发展综合试验区,是2009年国务院19号文件明确提出的上海国际航运中心建设的重要内容之一。国际航运发展综合试验区以“三港”“三区”为主要载体,是国家允许上海率先开展创新突破,加快建立与国际惯例接轨的航运支持政策和制度环境的一个试验平台。

3. 主要地产农产品最低保有量制度:为保障城市供应安全,本市自2008年起建立了主要地产农产品有效供给制度。主要地产农产品包括粮食、蔬菜、生猪、家禽、鲜蛋、鲜奶、淡水养殖等产品。该制度明确规定了本市主要地产农产品自给率、年度生产目标以及必须具备的生产能力。

4. 规划工业区块:全市规划工业区块共104个,面积764.1平方公里,分为工业基地、工业园区、城镇工业地块三类,其中工业基地类型的工业区块16个,工业园区类型的工业区块49个,城镇工业地块类型的工业区块39个,三者面积比例为28:58:14,显示出本市工业布局以工业园区为主体、工业基地为亮点、城镇工业地块为补充的基本特点。

5. 知识竞争力:指获取和配置知识资本、人力资本、金融资本等各类资本并将其转化为知识经济和社会财富的能力。根据国际有关权威机构提出的知识竞争力评价体系,知识竞争力的评价指标包括人力资本、知识资本、金融资本、知识支持、经济产出等方面,并由相关的具体指标组成。

6. 合同能源管理:指由节能服务公司与客户签订合同,为客户提供包括能源审计、项目设计、项目融资、设备安装、节能量确认

等节能服务,并从客户实施节能改造后获得的节能效益中取得回报的一种专业服务方式。

7. 城市矿产示范基地:“城市矿产”是对废弃资源再生利用的形象比喻。建设“城市矿产示范基地”就是通过建设技术先进、环保达标、管理规范、利用规模化、辐射作用强的示范性基地,推动报废机电设备、电线电缆等“城市矿产”资源的循环利用。

8. “四旁”林:指村旁林、水旁林、路旁林、宅旁林。

9. 林业“三防”体系:指森林防火、林业有害生物防治和陆生野生动物疫源疫病监控防治。

10. “5+3+1”郊区三级医院:“5”指在嘉定区嘉定新城、宝山区顾村镇、闵行区浦江镇、浦东新区曹路镇、浦东新区南汇新城新建5个三级医院项目;“3”指在崇明县、青浦区、奉贤区扩建升级3个三级医院项目;“1”指金山区区属三级医院迁建金山新城项目。

11. “四议两公开”:指农村所有村级重大事项都必须在村党组织领导下,按照“四议”、“两公开”的程序决策实施。“四议”指:党支部会提议、党支部和村民委员会会议商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议;“两公开”指:决议公开、实施结果公开。