——2015年1月25日在上海市第十四届人民代表大会第三次会议上

上海市市长杨雄

　　各位代表：

　　现在，我代表上海市人民政府，向大会报告政府工作，请予审议。请政协委员和其他列席人员提出意见。

　　一、2014年工作回顾

　　过去一年，我们在党中央、国务院和中共上海市委的坚强领导下，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持稳中求进、改革创新，紧紧围绕创新驱动发展、经济转型升级，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，完成了市十四届人大二次会议确定的目标任务。

　　（一）全力以赴深化改革开放，中国上海自由贸易试验区建设取得重要的阶段性成果。

　　自贸试验区制度创新全面开展。修订出台2014版负面清单，推进外商投资管理、境外投资管理和商事制度改革，落实新一轮31项对外开放措施，以负面清单管理为核心的投资管理制度基本建立。实施“先入区、后报关”、“一次申报、一次查验、一次放行”等一批监管新措施，启动实施国际贸易“单一窗口”管理制度，以贸易便利化为重点的贸易监管制度有效运行。推出自由贸易账户、人民币境外借款等金融创新举措，设立一批面向国际的要素市场，完善金融风险防范机制，以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融改革有序推进。建立六项基础性制度，加强开放环境下的专业监管，以政府职能转变为核心的事中事后监管制度初步形成。实施自贸试验区条例。形成一批可复制、可推广的新制度，为全国深化改革和扩大开放探索了新途径、积累了新经验。

　　经济体制改革深入推进。深化浦东综合配套改革试点，率先实施市场监管体制改革，推进集成电路产业链保税监管、融资租赁兼营商业保理、再制造产业发展等创新试点。深化营业税改征增值税试点，把铁路运输、邮政和电信业纳入试点范围。制定实施一系列国资国企改革配套政策，建成国资流动平台，稳步推进国有企业开放性市场化重组。出台深化投资体制改革实施意见。实行企业注册资本认缴登记制，落实小微企业税收减免政策，建成覆盖全市的中小企业服务体系。

　　开放型经济稳步发展。创新外商投资审批方式，完善总部经济发展政策，外商直接投资实到181.7亿美元，跨国公司地区总部新增45家，累计达到490家。推动外贸转型升级，跨境电子商务等新型贸易加快发展。构建对外投资合作服务新机制，对外直接投资达到123亿美元。扎实推进对口支援，促进与长三角、长江经济带等地区的交流合作，加强与港澳台地区的经贸往来。

　　（二）坚定不移推进结构调整，经济增长质量和效益进一步提高。

　　预计全市生产总值比上年增长7%，第三产业增加值占全市生产总值的比重提高到64.8%，居民消费价格涨幅控制在2.7%，全市一般公共预算收入比上年增长11.6%，单位生产总值能耗比上年下降8%以上。

　　“四个中心”功能进一步增强。出台促进资本市场、互联网金融、现代保险服务业、平台经济发展等一批政策措施，配合启动“沪港通”试点，支持“上海金”等创新产品推出，推动金砖国家开发银行、上海国际航空仲裁院等机构落户，扩大电子发票、商业保理、启运港退税政策的试点范围，基本建成国家会展中心并成功试展。金融市场交易额达到786万亿元，集装箱水水中转比例提高到45.8%，商品销售总额达到7.4万亿元。

　　科技创新进一步加强。实施一批科技重大专项，推进集成电路装备及工艺、大数据等领域关键技术布局。加强科研项目资金管理，实施科技成果处置权和收益权改革等一批改革举措。完成张江高新区第三轮扩区。开展重大经济科技活动知识产权评议，推行企业知识产权管理国家标准。预计全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例达到3.6%，每万人口发明专利拥有量达到23.7件。

　　产业结构进一步优化。促进新技术、新模式、新业态、新产业“四新”经济发展，突破工商登记等方面的瓶颈问题。制定实施信息消费、生物医药、新能源汽车、邮轮旅游等领域的支持政策。运用建设用地减量化、差别电价等手段推动结构调整，淘汰落后产能644项。推动南大、吴淞、桃浦等区域转型发展。

　　（三）持之以恒保障和改善民生，人民物质文化生活水平继续提升。

　　城镇登记失业率控制在4.2%，城市和农村居民家庭人均可支配收入分别达到47710元和21192元，分别比上年增长8.8%和10.3%。

　　基本公共服务体系规划启动实施。促进高校毕业生等重点人群就业创业，组织机关事业单位定向招录残疾人，全市新增就业岗位60万个。统一城乡居民基本养老保险制度，建立城乡居民大病保险制度，扩大因病支出型贫困家庭生活救助受益面，完善低收入困难家庭专项救助政策，提高养老金、城乡低保等待遇标准。建设服务供给、需求评估、服务保障、政策支撑、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系，编制市区两级养老设施布局规划，启动老年照护统一需求评估试点，新增公办养老床位5829张，社区居家养老服务对象达到29.4万人。新建筹措各类保障性住房和实施旧住房综合改造13.9万套，基本建成11.3万套，进一步放宽住房保障准入条件，使政策衔接更趋合理。拆除中心城区二级旧里以下房屋63.9万平方米，启动13个城中村地块改造。

　　文化和社会事业改革发展持续推进。广泛开展社会主义核心价值观宣传教育活动，深入实施公民道德建设工程，完善需求导向、社会化供给的公共文化内容配送机制，推出促进电影产业发展、加强文化金融合作等政策，组建新文广集团。编制教育综合改革方案，启动高校考试招生制度改革试点，制定实施高校学科发展规划，扩大高校经费使用自主权，率先整体通过国家义务教育均衡发展评估。深化公立医院改革，推广家庭医生制度，启动药品带量采购试点，建成质子重离子医院。实施“单独两孩”政策。全面推进30分钟体育生活圈建设，市民体育大联赛参赛市民达到147.9万人次。实施体育赛事市场化、社会化办赛模式改革，成功举办第十二届全国学生运动会和第十五届市运会，上海体育健儿在第十七届亚运会上取得优异成绩。妇女儿童、慈善事业稳步发展，国防动员、双拥、民族、宗教、侨务工作进一步加强。

　　（四）多措并举加强城乡建设管理和环境保护，城乡发展一体化步伐加快。

　　城市建设有力有序推进。启动新一轮城市总体规划编制。加快重大基础设施建设，轨道交通16号线全线贯通，13号线部分区段建成通车，运营线路总长达到548公里，东风西沙水源地、浦东国际机场第四跑道等顺利竣工。加快黄浦江两岸等重点区域和郊区新城镇建设。推广建筑信息模型的工程运用。实施新一轮智慧城市建设三年行动计划，第四代移动通信网络基本覆盖中心城区和郊区重点区域。成功举办首届“世界城市日”活动。

　　城市管理和社会治理力度进一步加大。开展创新社会治理、加强基层建设重点课题调研。狠抓城市管理领域突出问题整改，“群租”、非法客运、违法建筑、无序设摊等顽症整治初见成效。深化网格化管理。健全基层食品药品安全监管体系，开展油气输送管道、重大火灾隐患、道路交通、特种设备等安全专项排查整治。强化人口服务管理，制定实施结构调整、公共服务、城市管理三方面配套政策。完善社会组织综合监管体系，对四类社会组织实行直接登记管理。健全分级分责化解社会矛盾制度，加强社会治安综合治理，开展严厉打击暴力恐怖活动专项行动，保持社会和谐稳定。

　　郊区农村改革发展加快推进。开展城乡发展一体化重点课题调研。建设美丽乡村，实施200公里中小河道整治，完成4万农户生活污水处理设施改造，完成100个村庄、800公里村内道路改造。加强农村综合帮扶，推动一批具有长期稳定收益的“造血”项目落地。全面推广家庭农场经营模式，深入推进农村集体经济组织产权制度改革，实施高压线、高速铁路、高速公路等沿线重点区域宅基地置换。

　　资源节约和环境保护继续加强。加大土地节约集约利用力度，推进工业用地二次开发，实施土地利用全生命周期管理。完成第五轮环保三年行动计划。全面推进清洁空气行动计划，推动长三角区域大气污染联防联控，实施燃煤锅炉、窑炉清洁能源替代1675台，淘汰黄标车和老旧车辆17.2万辆。积极发展绿色建筑。环保投入相当于全市生产总值的比例保持在3%左右，主要污染物减排超额完成年度目标，新建绿地1105公顷。

　　在中央直接领导下，全市各方面齐心协力、全力以赴，顺利完成亚信峰会服务保障任务，为峰会成功举办作出贡献。

　　各位代表，过去一年，我们坚持用改革的精神、思路和办法推进创新驱动发展、经济转型升级，取得了新进展，成绩来之不易。这是党中央、国务院和中共上海市委坚强领导的结果，是全市人民团结奋斗的结果。在这里，我代表上海市人民政府，向在各个岗位上辛勤劳动的全市人民，向给予政府工作大力支持的人大代表和政协委员，向各民主党派、工商联、各人民团体和社会各界人士，表示最崇高的敬意！向中央各部门、兄弟省区市和驻沪部队、武警官兵，向关心支持上海发展的香港、澳门特别行政区同胞、台湾同胞、海外侨胞和国际友人，表示最诚挚的感谢！

　　我们清醒地看到，前进道路上还有不少困难和问题。经济体制改革需要向深处着力，要素市场体系不完善，资源配置效率有待进一步提高。建设全球科技创新中心任务艰巨，科技创新动力不强、活力不足，创新创业环境亟待完善。经济转型升级步伐还需加快，“四新”经济发展的体制机制障碍仍有不少，传统产业改造升级的方法路径不够多。城乡发展不平衡、不协调的矛盾依然突出，转变农村生产生活方式相对滞后，实现基本公共服务均等化面临不少瓶颈制约。基层治理亟待加强，街镇权责不匹配，执法体制机制不顺，服务管理力量不足。改善民生仍需加大力度，失业青年、离土农民等群体的就业矛盾比较突出，养老服务体系尚不完善，水环境、大气环境、土壤等污染问题依然突出。

城市安全形势严峻，安全事故事件时有发生。特别是去年12月31日晚发生的外滩拥挤踩踏事件，造成重大伤亡和严重后果。事件发生后，按照党中央、国务院的要求，市委、市政府立即成立事件善后工作组，迅速开展应急处置、善后和事件联合调查工作。第一时间紧急调配全市优质医疗资源，尽一切力量抢救伤员，尽一切可能挽救生命；动员各方力量，尽心尽力开展善后处置；坚持公开透明，及时准确向社会发布信息；认真细致开展事件调查，形成了依法、客观、公正的调查报告；对相关责任人员，依法依规进行了从严问责。这是一起非常严重的公共安全责任事件，给遇难者和受伤人员家庭造成极大伤害，给全市工作造成严重损害，教训极其惨痛。对此，我们感到无比痛心、内疚和自责。痛定思痛，我们必须认真吸取教训，深刻反思，引以为戒，举一反三，主动查找思想认识和工作上的不足。这起事件暴露出城市安全工作存在重大疏漏、重大隐患，一些地区和部门的领导干部思想麻痹，严重缺乏公共安全风险防范意识，对大人流集聚等安全风险缺乏应有认知；安全工作管理松弛，安全责任没有有效落实，领导带班值班、信息报告等制度没有严格执行；安全管控措施不到位，对安全风险的预判预警、信息发布、预防准备严重缺失，应急处置能力亟待提高。人民的生命安全高于一切，我们肩上的责任重于泰山。我们一定要深刻认识不足，敢于正视问题，一个一个从严从细梳理，一件一件坚决严肃整改，绝不能有丝毫的侥幸和麻痹，绝不能有须臾的疏忽和懈怠，以对党和人民高度负责的精神，尽心履责，全力以赴维护广大市民生命财产安全和城市运行安全。

二、2015年主要任务

　　2015年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。世界经济仍处在国际金融危机后的深度调整期，增速可能略有回升，但总体复苏疲弱态势难有明显改观。我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济发展进入新常态，但经济运行仍面临不少困难和挑战。上海经济仍处于创新转型关键期，基本面总体向好，但面临的困难可能更大。我们要牢固树立底线思维，保持定力，全力抢抓机遇，主动应对挑战，促进经济社会持续健康发展。

　　做好2015年政府工作，要全面贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会和中央经济工作会议精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实十届市委七次全会部署，坚持稳中求进工作总基调，主动适应经济发展新常态，以改革创新为动力，以提高经济发展质量和效益为中心，坚持不懈推进创新驱动发展、经济转型升级，完成好“十二五”规划，谋划好“十三五”发展，继续当好全国改革开放排头兵和科学发展先行者，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军，不断提高城市核心竞争力。

　　综合各方面因素，建议今年全市经济社会发展主要目标是：经济平稳增长，结构继续优化，质量效益进一步提高，全市一般公共预算收入与经济保持同步增长。改革开放取得新进展，自贸试验区制度创新保持先发优势，重点领域和关键环节改革深入推进，开放型经济水平进一步提升。科技创新环境明显改善，全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例达到3.6%以上，每万人口发明专利拥有量达到26件左右。人民生活水平进一步提高，城乡居民收入增长与经济发展保持同步，城镇登记失业率控制在4.5%以内，居民消费价格指数与国家价格调控目标保持衔接。国际文化大都市建设加快推进，文化事业更加繁荣，文化创意产业快速发展。生态环境持续改善，环保投入相当于全市生产总值的比例保持在3%左右，单位生产总值能耗、单位生产总值二氧化碳排放量进一步下降，主要污染物排放量削减率完成国家下达目标。高质量编制“十三五”规划，凝聚各方共识，汇集各方智慧，为2020年基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市绘就发展蓝图。

　　今年要着力做好以下八方面工作：

　　（一）深入推进自贸试验区建设，全面深化改革开放。坚持以开放促改革、以改革促发展，充分发挥自贸试验区示范带动作用，打造改革新高地，树立开放新标杆。

　　加快建设自贸试验区。认真做好自贸试验区区域扩展工作，在全市复制推广自贸试验区改革经验。深化投资管理制度创新，完善负面清单管理模式，推出一批新的扩大开放举措。深化贸易便利化改革，实行货物状态分类监管试点，拓展国际贸易“单一窗口”功能，实施国际船舶登记等制度创新。推进自贸试验区与国际金融中心联动建设，健全本外币一体化的自由贸易账户功能，扩大人民币跨境使用，开展个人境外投资等试点，加快人民币资本项目可兑换进程。深化事中事后监管，加快建设信息共享、联动联勤等服务管理平台，完善专业监管制度。对标国际通行规则，探索建立行政公开透明、公平竞争、权益保护等制度。

　　深入推进浦东综合配套改革试点。全力推动自贸试验区改革成果向浦东新区辐射推广，实行服务业和先进制造业扩大开放措施，建立健全事中事后监管制度。力争更多的国家重大科技基础设施、重大科技专项布局浦东，引进一批高水平研发中心，开展科技创新股权投资试点，推进生物医药合同生产试点。深化人民币跨境再保险试点，推进国际中转集拼业务发展，扩大保税展示和保税交易试点范围。创新开发区与周边镇联动发展机制。深入实施教育、卫生领域的人才流动激励政策，推进城乡基本公共服务均等化。

　　促进各类所有制经济共同发展。深化国资国企改革，加快开放性市场化重组，稳步发展混合所有制经济。完善国有企业法人治理结构，探索建立职业经理人制度，实现任期契约管理全覆盖，统筹推进企业领导人员薪酬制度改革。拓宽民间投资领域，探索建立中小企业服务评价的第三方评估体系，为民营经济和中小微企业提供多层次服务。

　　健全市场体系和社会信用体系。推行工商注册登记全程电子化，加强质量监管。完善公共信用信息服务平台功能，强化信用信息归集与共享，促进信用产品推广使用，推动建立全过程信用管理模式。

　　推进开放型经济发展。积极落实“一带一路”战略，拓展全球投资贸易网络，支持企业加快“走出去”步伐。完善关检合作和区域通关合作机制，建设亚太示范电子口岸网络运营中心。推动出口加工区转型，发展服务贸易、技术贸易和跨境电子商务等新型贸易。推广外商投资管理新模式，集聚跨国公司地区总部。积极参与、主动服务长江经济带建设，推动长三角一体化发展。加大对口支援力度，加强合作交流，更好服务全国。

　　（二）加快实施创新驱动发展战略，全力建设具有全球影响力的科技创新中心。牢牢把握科技进步大方向、产业革命大趋势、集聚人才大举措，深入推进以科技创新为核心的全面创新，加快建设创新要素高度集聚、创新活力竞相迸发、创新成果持续涌现的全球科技创新中心。

　　加强科技前瞻布局。瞄准世界科技前沿，围绕产业链部署创新链，在民用航空发动机与燃气轮机、脑科学与人工智能等领域实施一批重大科技项目，在新能源汽车、机器人与智能制造等领域布局一批重大创新工程。积极支持基础前沿研究、战略高技术研究、产业共性关键技术和社会公益技术研究，培育创新源泉。

　　创新科技体制机制。完善科技管理体制，放宽对创新要素跨境流动的限制，突破商事登记、无形资产交易等方面的制度性瓶颈，建立财政科技投入的统筹联动机制。完善企业创新激励机制，制定实施创新导向的国有企业经营业绩考核办法，加大对创新型中小企业的支持力度，引导外资研发中心融入本地创新网络，进一步落实研发费用加计扣除、公共技术采购等一批普惠性政策。完善企业主导的产学研用协同创新机制，改革科研院所分类管理体制，培育发展社会化科技创新组织。完善科技金融结合机制，支持天使投资、风险投资发展，鼓励投贷联动等金融服务模式创新，推动资本市场加大科技创新支持力度。

　　健全创新服务支撑体系。优化科技基础设施体系，建设科学中心，完善研发公共服务平台。优化知识产权服务体系，加强知识产权国际合作，创新知识产权融资服务，构建知识产权保护长效机制。优化科技中介服务体系，完善中介机构发展支持政策，更多运用市场机制促进科技成果转化。优化张江示范区布局，建设一批具有示范引领作用的创新集聚区和特色基地。优化科技创新软环境，发展创新文化，落实全民科学素质纲要，营造尊重创新、鼓励创业、宽容失败的社会氛围。

　　加强智慧城市建设。提升信息基础设施能级，推动第四代移动通信网络向全市域覆盖。加强信息技术在交通、医疗、城市管理等领域的推广应用，拓展大数据、云计算、物联网等示范应用。强化信息安全，基本建成网络与信息安全应急基础平台。

　　培养和引进创新创业等各类人才。落实国家和本市各类人才计划，制定实施更加开放的海外人才引进政策，集聚更多的企业家和领军人才。加强高技能人才培养基地建设。推进创新人才市场化配置，建立科技人才企事业单位双向流动机制，建设更有效率的人力资源市场。创新人才激励政策，扩大股权激励试点范围，建立职务发明激励机制，推动形成大众创业、万众创新的生动局面。

　　（三）着力提升“四个中心”功能，加快构建新型产业体系。把转方式、调结构放到更加重要的位置，推动产业高端发展、融合发展、集约发展，加快形成新的经济增长点。

　　加快“四个中心”建设。积极配合国家金融管理部门，促进人民币跨境支付系统、保险交易所、全国性信托登记平台等功能性机构落地，推动ETF期权等金融产品创新，扩大私募、保险等领域的创新试点，支持互联网金融、并购金融等健康发展，健全金融风险监测和预警机制。完善现代航运集疏运体系，发展航运金融等高端航运服务业，优化邮轮经济发展环境。加快建设大宗商品市场，完善贸易平台功能，开展国内贸易流通体制改革和发展综合试点，构建现代物流服务体系。落实扩大消费政策措施，促进传统商业转型，积极培育消费新热点，充分发挥消费对经济发展的基础作用。

　　加快新兴产业发展和传统产业升级。制定实施政府采购、资金支持、人才落户等“四新”经济发展政策，推动大飞机、北斗卫星导航、集成电路等战略性新兴产业发展，促进信息服务、旅游会展、健康养老等生产性服务业和生活性服务业加快发展。落实固定资产加速折旧等政策，鼓励传统产业改造升级。严格执行安全、环保、能效、质量等标准，淘汰落后产能800项左右。推进桃浦、南大、吴淞、高桥等区域转型发展，探索科技创新、商务商贸、文化创意等多功能、复合型社区建设。

　　加快重大工程和重点区域建设。开工建设8号线三期、15号线、18号线等88公里轨道交通线，推动在建的128公里轨道交通线加快建设，建成11号线迪士尼段、12号线西段、13号线部分区段，新增运营线路40公里。加快建设洋山深水港区四期、北横通道、沿江通道、沪通铁路上海段等重大工程，建成嘉闵高架部分区段等项目。基本建成世博园区央企总部集聚区和虹桥商务区核心区主体项目，做好迪士尼乐园及配套项目建设和运营准备，加快临港地区和前滩、徐汇滨江等区域开发建设，全面推进黄浦江两岸滨江公共空间贯通工程。

　　（四）加强基本公共服务，切实保障和改善民生。坚持尽力而为、量力而行，完善就业服务、社会保障、养老服务、住房保障、社会事业五大体系，努力做到保基本、兜底线、促公平、可持续。

　　推动实现更高质量的就业。坚持鼓励创业带动就业，新增50万个就业岗位。实施大学生创业引领计划，深入实施扶持失业青年就业启航计划，继续鼓励就业困难人员在特定行业就业，扩大机关事业单位定向招录残疾人的规模。健全中小企业职工培训公共服务平台，支持职工参加技能培训。完善劳动关系协调机制，依法规范劳务派遣用工。

　　加强社会保障和养老服务。提高养老金水平，稳妥实施机关事业单位工作人员养老保险制度改革。完善社会救助体系，积极发展慈善事业。增加养老服务供给，鼓励社区居家养老，扩大老年宜居社区建设试点，新增7000张公办养老床位，新建40家老年人日间服务中心。全面推进医养结合，强化社区卫生服务中心对机构养老、社区居家养老的服务支撑，新增50家养老院内设医疗机构。健全养老服务梯度补贴机制，制定社会力量参与养老服务的鼓励政策，实施养老护理队伍建设规划，完善需求评估和行业监管体系。

　　完善住房保障体系。新建筹措各类保障性住房和实施旧住房综合改造11.5万套，基本建成10万套，健全保障性住房供应管理长效机制，加快大型居住社区配套建设。拆除中心城区二级旧里以下房屋55万平方米，推进郊区城镇旧区改造，继续开展城中村改造。改造2000万平方米居民住宅二次供水设施、90万户老旧小区供电设施。促进房地产市场平稳健康发展。

　　全面推进教育综合改革。加快构建大中小学一体化德育体系，系统推进中华优秀传统文化教育。推行义务教育学区化、集团化办学，促进优质教育资源共享。实施高中学业水平考试新制度，建立学生综合素质评价体系。推进中高职和应用本科贯通培养改革试点。全面实施高校骨干教师教学激励计划，加强高水平学科和新型智库建设，建立高校科研成果分类评价制度。启动营利性与非营利性民办学校分类管理试点，完善终身教育体系，深入推进教育国际化和信息化。

　　深化医药卫生体制改革。加快转变公立医院运行机制，加强全面预算管理，调整基本医疗服务价格。推进社区卫生服务综合改革，建立基于基本项目的服务评价和补偿机制，启动分级诊疗制度建设试点。扩大药品带量采购试点，推进药品和医用耗材采购信息公开。鼓励社会办医，发展中医药事业，完善院前急救体系，加强公共卫生服务和健康城市建设。

　　促进体育事业与体育产业协调发展。积极推动全民健身，深化体教结合。加快竞技体育职业化、社会化改革，推进崇明国家级体育训练基地建设。全力参与第三届全国智力运动会和首届全国青年运动会，办好2015年花样滑冰世界锦标赛等重大赛事。

　　积极发展妇女儿童事业。加强计划生育服务管理。继续做好国防动员、双拥、民族、宗教、外事、港澳、对台和侨务工作。

　　（五）强化安全防范和基层建设，提升城市管理和社会治理水平。按照核心是人、重心在基层、关键在体制机制创新的要求，始终把安全作为一切工作的底线，强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，努力走出一条符合超大城市特点的城市管理和社会治理新路子。

　　切实增强安全意识，全力保障城市安全。没有安全，一切都无从谈起。强化安全责任体系，从严落实政府部门监管责任，严格落实区县、乡镇属地管理责任，依法强化企业安全生产主体责任，加强目标考核，严肃问责制度，切实做到守土有责、守土负责、守土尽责。强化重点区域和人员密集场所的安全防范，完善大人流安全管理机制，加强各类大型活动安全风险的科学评估和应急准备，强力推进轨道交通、机场车站、旅游景点、大型商场等人员密集场所的应急管理单元建设。强化重点行业和重要设施的安全管理，认真落实消防安全责任制，深入开展道路交通安全专项整治，严厉打击食品安全违法行为，加强建筑施工重大风险源的安全管控，严格实施危险化学品的全过程监管，切实做好市政管线、特种设备、高层建筑、隧道高架桥梁、地下空间等设施设备的安全防范。强化源头管理，开展全方位的安全生产和人员密集场所大检查，从严从快整治安全隐患，加大对违法违规行为的依法查处力度。强化应急管理，细化完善各项突发事件应急预案，加强预案实战演练，加强对灾害性天气、大人流集聚、大流量交通等的预测预警预报，严格执行各项应急值守制度。强化安全基础，加快完善安全管理规章规范，全面提高安全工作标准，加强安全队伍建设和安全科技创新。广泛开展安全宣传教育活动，加大公共安全知识的普及力度，增强市民安全防范意识和自救互救能力。

　　加强基层建设。深化街道体制改革，增加街道统筹社区发展职能，取消街道招商引资职能，全额保障街道经费支出，实行市、区职能部门职责下沉准入制度。完善乡镇治理体制，依法赋予乡镇城市管理综合执法权，加强镇管社区建设，做实基本管理单元，实施乡镇差别化管理。推动区县综合执法力量下沉街镇。完善居村治理体系，加强居民村民自治机制建设，建立居委会、村委会依法协助行政事项的清单和准入机制。

　　创新社会治理。加强人口服务管理，完善以积分制为主体的居住证制度，继续严控人口规模。建立社区工作者职业化体系。引导社会力量参与社区治理，扶持社区生活服务、公益事业等领域社会组织发展，支持工会、共青团、妇联等人民团体发挥枢纽作用。落实初次信访事项首办责任制。加快创新立体化社会治安防控体系，积极构筑治安巡逻防控网、武装应急处突网和群防群治守护网，依法防范和惩治违法犯罪活动，确保社会安定有序。

　　完善城市管理长效机制。深化城市网格化管理，设立街镇城市网格化综合管理中心，推动网格化管理向城市住宅小区和农村地区拓展，推进网格化管理与大联动、大联勤、“12345”市民服务热线的融合互动。加大城市管理顽症整治力度，巩固扩大整治成效。加强住宅小区综合治理，健全物业服务市场机制，着力解决小区难题顽症。完善综合交通体系，推行中心城区道路拥堵分级管理，深化公交行业改革，新增140公里公交专用道，优化公交线网，创建国家公交都市。

　　（六）着力缩小城乡差距，加快推进城乡发展一体化。致力于转变农村生产生活方式，继续推动城市建设重心向郊区转移、公共资源配置向郊区倾斜，加快形成与城乡发展一体化相适应的体制机制和政策体系。

　　推进以人为核心的新型城镇化建设。结合新一轮城市总体规划编制，推进城市有机更新，促进新城产城融合、有序发展。分类推进镇域发展，加快编制镇村规划，制定实施不同类型镇的公共设施配置标准，强化非建制镇服务管理，支持有条件的镇发展特色产业。加强历史文化名镇名村保护开发。加快建设连接中心城与郊区的重要交通线和区区对接道路。

　　扎实推进美丽乡村建设。继续推进村庄改造，建成一批美丽乡村示范村。加强农村水环境整治，将镇村级河道整治纳入市级补贴范围，加大镇村级河道轮疏、村沟宅河治理和农村生活污水处理设施改造力度。提高市对乡村道路建设的补助标准，建立乡村道路管养的长效机制。加快薄弱地区教育、卫生等设施补点建设，健全教师、医生等专业人才到农村工作的激励政策。

　　整建制创建国家现代农业示范区。着眼于提高农业劳动生产率和农产品附加值，构建新型农业经营体系，进一步发展家庭农场和农民合作社联社。积极发展生态农业、观光农业。加大农业科技应用推广力度，完善农业社会化服务体系。大力培养新型职业农民。加强农田水利设施和林网化建设，推进蔬菜生产核心基地建设，确保地产农产品生产供应和质量安全。整合财政支农政策，将涉农资金主要用于支持纯农地区发展，对纯农地区实行差别化考核。

　　多渠道促进农民增收。实施离土农民就业专项扶持政策，新增非农就业岗位10万个。探索新型农业经营组织以集体形式参加职工养老和医疗保险，实施新型农村合作医疗市级统筹，实行城乡职工统一的失业保险制度，统一城乡低保制度。

　　积极稳妥推进农村改革。扎实推进农村集体经济组织产权制度改革，完善集体经济组织治理结构。基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证，引导土地承包经营权有序流转。因地制宜推进宅基地置换和归并，鼓励农民集中居住。优化农村综合帮扶资源配置，拓宽帮扶渠道，强化“造血”机制，增强经济相对薄弱地区自我发展能力。

　　（七）推动文化改革发展，提高城市文化软实力。坚持以人民为中心的工作导向，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，加快建设国际文化大都市。

　　着力培育和践行社会主义核心价值观。围绕中国梦、城市精神等主题，面向全社会，深入开展宣传教育活动，引导市民将核心价值观作为日常工作生活的基本遵循。加强文化遗产保护利用，传承城市历史文脉。开展精神文明创建活动，倡导守秩序、讲文明、重礼仪，提高城市文明程度和市民综合素质。

　　完善现代公共文化服务体系。优化公共文化内容配送网络，健全公共文化资源市区联动机制。加快公共文化服务云和数字博物馆群建设，启动社区文化活动中心专业化、社会化管理试点。鼓励社会力量、社会资本参与提供公共文化服务。

　　加快发展文化创意产业。健全文化创投引导基金运作机制，支持小微文化企业发展。加快国际影视园区、音乐产业创新基地建设，培育电影、音乐产业集群。推动网络视听、数字出版、艺术品交易等产业发展，建设设计之都。加快国家对外文化贸易基地建设，拓宽文化“走出去”渠道。

　　支持文艺创作出精品、出人才。弘扬中华优秀传统文化，借鉴国外优秀文化成果，在兼收并蓄中提升文化原创力。实施青年文艺人才培养计划，完善来沪文艺人才扶持政策，促进优秀文艺人才脱颖而出。引导文艺工作者扎根人民、扎根生活，创作出更多无愧于时代的优秀作品。

　　（八）加强资源节约和环境保护，促进城市可持续发展。着眼于建设生态宜居城市，加快建立健全生态文明制度体系，推动绿色发展、循环发展、低碳发展。

　　加强资源节约集约利用。推进生态保护红线划定，健全生态补偿机制。推进低效建设用地减量化，创新工业区二次开发机制，完善节约集约用地标准体系，加强土地利用全生命周期管理，开展违法用地、闲置用地专项整治。建成不动产统一登记信息平台。完善节能标准体系和能源管理体系，严格执行固定资产投资项目节能评估和审查制度，加强工业、建筑、交通等重点领域节能减排。积极发展装配式建筑。加快黄浦江上游金泽水源地建设。

　　加强环境保护。启动实施第六轮环保三年行动计划。深化长三角区域大气污染联防联控，深入实施清洁空气行动计划，全面完成中小锅炉、窑炉清洁能源替代和黄标车淘汰，加强挥发性有机物和扬尘治理，推进秸秆综合利用。启动实施水污染防治行动计划，加快污水处理厂提标改造，实现建成区直排污染源全部纳管。强化海洋生态环境保护。加强农田、水源保护区和工业区土壤污染防治。加快生活垃圾末端处置设施建设，深化生活垃圾分类减量“绿色账户”试点。积极开展环境污染第三方治理。

　　加强绿化建设。加快郊野公园、外环生态专项建设，新建一批林荫道，改造27座老公园。推进崇明生态岛建设。新建绿地1000公顷，立体绿化40万平方米，森林覆盖率达到15%。

三、深入推进依法行政，全面加强政府自身建设

　　过去一年，我们坚持依法行政、简政放权，着力转变职能、改进作风，进一步激发市场和社会活力。深入推进行政审批制度改革，取消和调整审批事项844项，对保留的市级审批事项全面实行标准化管理，率先完成审批涉及的评估评审清理，大幅缩小政府定价范围，政府定价管理项目从108个减少到53个。深入推进行政执法体制改革，在中心城区实行市场监管新体制，探索知识产权管理执法新体制，制定区县城市管理综合执法改革方案。深入推进政府效能建设，制定实施效能评估方案，开展效能建设试点，首次全面公开“四本预算”，创新“12345”市民服务热线反映问题的响应和解决机制。深入推进作风建设，上下联动开展党的群众路线教育实践活动，着力解决检查评比过多等“四风”突出问题，认真整改中央巡视组巡视发现的问题，勤政廉政建设进一步加强。

　　但是，政府自身建设中还有不少缺点和不足。政府职能转变仍未到位，重审批轻监管、重管理轻服务的倾向没有根本改变。依法行政的意识和能力有待增强，有法不依、执法不严、违法不究的问题依然存在。行政效率仍然不高，不作为、慢作为、选择性作为的现象时有发生。“四风”问题还不同程度存在，责任担当、改革创新的意识不强，深入一线解决问题、服务群众不够，会议多、文件多的情况还需进一步改善。反腐倡廉形势依然严峻复杂，一些领域和部门腐败案件高发。我们要直面问题，深挖思想根源，扎紧制度篱笆，持续深入地加以整改。

　　我们要贯彻依法治国基本方略，按照“两高、两少、两尊重”的要求，建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府，全面提高政府治理现代化水平。

　　（一）依法全面履行政府职能。坚持法定职责必须为、法无授权不可为，着力推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，加快推行权力清单、责任清单和负面清单制度，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

　　深化行政审批制度改革。精简前置审批，重点减少涉及投资、创业创新、生产经营、高技术服务等领域的审批事项。改进审批方式，在区县、街镇推行审批标准化管理。推广分类评估评审、区域评估评审、同步评估评审。

　　加强事中事后监管。推广自贸试验区社会信用体系、企业年度报告公示和经营异常名录、信息共享和综合执法、社会力量参与市场监督等监管制度。严格行业管理责任，健全分类监管、技术监管等行业监管长效机制。加大安全生产、食品药品、环境保护等领域的监管力度，依法惩处各类违法行为。

　　深化财政体制改革。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，清理整合市级财政专项资金，建立权责发生制政府综合财务报告制度，完善政府举债融资机制，探索中期财政规划管理。进一步理顺市与区县的事权和支出责任。继续深化“营改增”试点，将试点范围扩大至建筑业、房地产业、金融业和生活性服务业等领域。

　　（二）推进政府运行机制法治化。坚持用法治思维和法治方式开展工作，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制，确保政府工作在法治轨道上有序运行。

　　健全依法决策机制。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，严格执行重大决策合法性审查制度，全面推行政府法律顾问制度。扎实推进政府协商，探索制定协商事项目录。加强与人大代表、政协委员以及民主党派、无党派人士、工商联、人民团体等的沟通协商，认真听取意见建议，完善人大代表议案建议和政协提案的办理联系机制。推动公众全程参与重大决策，健全公示听证、决策咨询、专家论证等制度，进一步提高政府决策的科学化、民主化、法治化水平。

　　深化行政执法体制改革。推进区县市场监管体制改革，全面推行区县城管综合执法改革。稳妥实施承担行政职能的事业单位改革。加强行政执法和刑事司法衔接。建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定的法制审核制度，推广行政处罚裁量基准制度，促进严格规范公正文明执法。

　　强化对行政权力的制约和监督。对权力集中的部门和岗位，逐步实行分事行权、分岗设权、分级授权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况，逐步实行全覆盖审计。加强行政监察，完善政府督查体系，建立行政复议纠错、行政诉讼败诉报告制度，落实行政问责制。依法接受市人大及其常委会的监督，主动接受市政协的民主监督，重视司法、舆论、社会监督。

　　（三）创新政府服务管理方式。坚持寓管理于服务之中，更多运用市场化、社会化、信息化、透明化方式强化服务管理，不断提升行政效能。

　　全面推进政务公开。发布市级行政权力清单和责任清单，推行行政执法公示制度。推进公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等信息公开，全面公开非涉密部门的部门预决算和财政拨款的“三公”经费预决算。

　　扩大政府购买公共服务。凡属事务性公共管理服务，原则上都引入竞争机制。推广政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与公益性事业投资运营，提高公共服务供给效率。

　　加强电子政务建设。统筹硬件资源、数据采集、信息应用，完善基础数据库。出台信息共享管理规范，推动各部门政务平台互联互通。拓展网上政务大厅办事功能，探索建立政府服务“单一窗口”制度。扩大政府数据资源向社会开放，探索大数据应用服务。推进政府服务热线整合归并，强化“12345”市民服务热线功能。建立政府目标管理制度，完善部门协同配合机制，推动管理流程再造。

　　（四）持续改进政府作风。按照“三严三实”的要求，深入改作风、从严管队伍，切实做到为民务实清廉。

　　推进作风建设常态化、长效化。深入贯彻中央八项规定精神和本市30条实施办法，进一步落实教育实践活动整改措施。严格遵守政治纪律、组织纪律、财经纪律、工作纪律、生活纪律等各项纪律和规矩，严格执行会议费、差旅费、培训费等经费管理办法，完善厉行节约长效机制。推进公务用车制度改革。进一步减少全市性会议，压缩规范性文件数量。坚决执行基层调研制度，在深入群众中更好服务群众。

　　加强反腐倡廉。严格落实“一岗双责”，建立廉政建设与业务工作融合机制。推广“制度加科技”机制，强化源头防腐。认真对待中央巡视组巡视发现的每个问题，逐项逐条落实整改措施，切实做到严肃教育、严明纪律、严格管理、严惩腐败。

　　严格公务员队伍管理。建立公务员岗位履职责任制，加强公务员诚信建设和平时考核。完善学习培训制度，探索专项分类培训，提高依法办事、为民服务的意识和能力。每一位政府工作人员特别是各级领导干部，都要把牢世界观、人生观、价值观这个总开关，强化群众观点，在严于律己中担当开拓，在清风正气中干事创业，竭诚尽智为群众谋福祉。

　　各位代表，新的一年，我们面临的任务艰巨繁重，肩负的责任重大光荣。让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，在中共上海市委的领导下，齐心协力，攻坚克难，善作善成，为加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！