**政府工作报告**

**——2008年1月24日在上海市第十三届人民代表大会第一次会议上**

**上海市市长韩正**

各位代表：

  现在，我代表上海市人民政府，向上海市第十三届人民代表大会第一次会议报告本届政府过去五年的工作，对今后五年及2008年的工作提出建议，请予审议，并请各位政协委员和其他列席人员提出意见。

**一、过去五年工作回顾**

  市第十二届人民代表大会第一次会议以来的五年，是不平凡的五年。全市人民在党中央、国务院和中共上海市委的领导下，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，认真贯彻党的十六大、十七大精神，按照中央和胡锦涛总书记对上海工作提出的要求，开拓进取，扎实工作，加快推进“四个率先”，加快建设国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，胜利实现“十五”计划，顺利推进“十一五”规划，全面完成了本届政府工作目标和任务。

  经济持续平稳健康发展。坚决贯彻落实中央宏观调控决策，加快转变经济发展方式，促进了速度与结构、效益相协调。全市生产总值年均增长12.6%，2007年预计达到1.2万亿元，比2002年翻了一番多，地方财政收入五年累计完成7155.9亿元，年均增长23.9%。大力推进产业结构调整，现代服务业加快发展，金融、现代物流、信息服务、专业服务、旅游会展、商贸等行业发展势头良好，2007年第三产业增加值预计达到6208.9亿元，占全市生产总值的比重达到51.7%；先进制造业持续发展，重大产业基地建设不断推进，电子信息、汽车、石油化工及精细化工、精品钢材、成套设备和生物医药等行业发展态势良好，高新技术产业快速发展。投资、消费、出口保持均衡增长，消费对经济增长的拉动作用逐步增强，投资结构趋于优化，外贸出口2007年完成1439.3亿美元，比2002年增长3.5倍。切实加强“三农”工作，支农惠农政策不断加强，现代农业加快发展，社会主义新农村建设扎实推进。不断加大节能减排的推进力度，预计万元生产总值综合能耗五年累计下降17%，污染排放得到有效控制。

  改革开放扎实推进。浦东综合配套改革试点有序展开，一批重点领域改革取得阶段性成果。国有资产管理体制改革取得进展，国有企业改制重组深入推进，本地上市公司股权分置改革基本完成。着力改善民营企业发展环境，非公有制经济增加值占全市生产总值比重从2002年的35.5%上升到2007年的45%左右。资本、技术、人才等要素市场功能得到拓展，金融市场体系不断完善。着力整顿和规范市场秩序，产品质量、食品药品安全、工商行政管理工作得到加强。社会诚信体系和市场中介服务体系加快建设，行业协会在规范中不断发展。积极应对我国加入世贸组织后的新变化，对外开放进一步扩大，外商直接投资实际到位金额年均增长10.5%，五年累计342.7亿美元，总部经济加快发展，“走出去”战略持续推进。口岸功能显著增强，2007年上海口岸进出口总额完成5209亿美元，比2002年增长2.7倍。对口支援工作扎实推进，服务全国水平明显提高，在区域经贸合作活动中上海与全国各地五年累计达成各类合作项目2232个、签约金额3774.4亿元。地方外事工作继续加强，与港澳台地区的经贸合作不断深化，人员往来和文化交流更加密切。

  城市建设和管理取得新进展。枢纽型、功能性、网络化基础设施体系建设加快推进。上海国际航运中心建设取得重大进展，洋山深水港区开港运营，洋山保税港区封关运作，上海港集装箱吞吐量2007年达到2615.2万标准箱，跃居世界第二。上海航空枢纽建设加快推进，2007年机场旅客、货邮吞吐量分别达到5156.6万人次、290.1万吨，比五年前增长1.1倍、1.7倍。轨道交通基本网络建设全面推进，运营线路总长从2002年的63公里增加到2007年的234公里。市域高速公路网框架基本形成。铁路上海南站和一批黄浦江越江通道等重要交通设施相继建成。中心城区快速路网系统加快完善。信息基础设施综合服务功能明显增强，信息技术应用水平不断提高。环境保护和生态建设力度持续加大，完成第二轮并实施第三轮环保三年行动计划，建成国家园林城市，市区绿化覆盖率从2002年的30%提高到2007年的37.6%，人均公共绿地面积达到12平方米，城市总体环境质量明显改善。规划管理和土地管理继续加强，市政公用事业在深化改革中加快发展，城市网格化管理在中心城区基本实现全覆盖。黄浦江两岸综合开发加快推进。

  人民生活水平和质量进一步提高。城市和农村居民家庭人均可支配收入2007年分别达到23623元和10222元，是五年前的1.8倍和1.6倍，拥有财产性收入的家庭明显增多。居民消费结构升级加快，物质文化生活更加丰富。实施积极的就业政策，切实加强创业扶持、就业援助和就业培训，2007年末全市从业人员比2002年末增加110多万人，城镇登记失业率预计下降到4.4%以内，一大批困难群众的就业问题得到解决。全面推进“城保”、“镇保”、“农保”、“综保”等基本社会保险制度建设。城镇退休人员养老金水平逐年提高，养老保险个人账户起步做实。城镇职工基本医疗保险制度改革继续深化，建立城镇居民基本医疗保险制度，实现医疗保障制度全覆盖。完善农村社会养老保险制度，加大对农村合作医疗的财政扶持力度，农民养老和医疗保障水平明显提高。“镇保”和“综保”不断推进，参保人数分别为138.6万人和333.6万人。出台了一批基本保障政策措施，解决了城镇高龄无保障老人、职工遗属、城镇重残人员、大学生、中小学生和婴幼儿等特殊群体的相关保障问题。逐年提高最低生活保障、最低工资等标准，城乡低保制度和医疗、教育等方面的救助帮困政策不断完善，低收入家庭的生活得到改善。积极推进成片二级旧里及危棚简屋改造，一批居住困难家庭的住房问题得到解决。扩大廉租住房制度覆盖面，廉租住房受益家庭五年累计新增2.67万户。加快发展养老服务，老龄工作进一步加强。

  社会事业改革发展取得新进步。加大对社会事业的投入，社会事业发展水平不断提升。全面落实科教兴市战略，积极推进科技创新，制定实施《上海中长期科学和技术发展规划纲要》，切实加强知识产权保护，全社会研究与开发经费支出相当于全市生产总值的比例达到2.6%，五年共有210项重大科研成果获得国家科技奖励。推进教育综合改革，在全市实行了义务教育阶段免收学杂费，全市特别是郊区义务教育办学条件明显改善，高中优质教育资源继续扩大，高等教育在基本完成高校布局结构调整的基础上加快发展，职业教育得到加强，终身教育体系不断完善，新增劳动力平均受教育年限达到14.1年。加快卫生改革发展，公共卫生体系建设和健康城市建设不断推进，社区卫生服务综合改革取得初步成效，城乡医疗卫生条件得到改善，市民健康水平进一步提高，市民平均期望寿命达到80.6岁。全市人民守望相助，取得了抗击非典疫情的重大胜利。事业单位分类改革稳步推进。人才工作得到加强，人才集聚效应显现。

  人口与计划生育工作全面推进，低生育水平保持稳定。妇女儿童事业、慈善事业、残疾人事业、双拥共建工作取得新进展。民族、宗教、侨务工作扎实推进。

  社会管理全面加强。以社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心建设为重点，深入推进社区建设，社会管理的基础得到夯实。积极探索特大型城市人口调控与管理模式，来沪从业人员服务和管理水平不断提高。全面加强信访工作，化解社会矛盾的机制进一步完善。安全生产监管力度不断加大，安全生产处于受控状态。全市应急联动体系基本建成，城市危机预警和应急管理能力不断提高。社会治安防控体系进一步完善，平安建设扎实有效推进，社会保持和谐稳定。

  文化发展和精神文明建设深入推进。推进文化体制改革，新闻出版、广播影视、文学艺术、社会科学、图书档案史志等事业健康发展，建成一大批社区文化体育活动设施，成功举办了一系列重要文化活动、旅游节庆和体育赛事，群众精神文化生活更加丰富。扎实开展新一轮精神文明创建活动，加强爱国主义教育和科普教育、法制教育、诚信教育、国防教育，深入推进志愿者活动，市民素质和城市文明程度不断提高。2007年世界夏季特殊奥运会等一系列重大活动成功举办，展示了全市人民团结协作、顾全大局、热心奉献的良好精神风貌，上海城市精神得到大力弘扬。

  世博会筹办各项工作有力有序展开。世博园区居民搬迁工作顺利完成，1.8万多户家庭得到妥善安置，企业搬迁有序进行，基础设施建设全面铺开，主要场馆建设加快推进。“城市，让生活更美好”的世博会主题演绎总体方案和主要场馆展示方案等基本完成。参展事务取得重大进展，确认参展的国家和国际组织数目创造了历史最高纪录。国内参展和巡展工作全面展开，宣传推介、市场开发、运营准备等工作取得明显成效。

  服务政府、责任政府、法治政府建设迈出重要步伐。加快转变政府职能，稳妥推进交通、水务、环卫、卫生、市政、民防等部门的政企分开、政事分开、管办分离改革，政府的社会管理和公共服务职能得到加强。全面完成市与区县财税体制改革，进一步调动了区县发展积极性。深入推进依法行政，认真落实行政许可法和国务院《全面推进依法行政实施纲要》，不断健全综合执法体制。积极推进政府信息公开，制定完善了一系列政府工作规则、规定和规范，行政透明度得到提高。大力推进作风建设，切实加大廉政工作力度，公务员队伍素质和能力不断增强。

  总体来说，过去的五年，是上海“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设取得重大进展的五年，是综合经济实力大幅提升、社会全面进步的五年，是解决民生问题力度不断加大、人民群众得到更多实惠的五年。这一切，归功于以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导，得益于历届市委、市政府打下的坚实基础，离不开海内外所有关心上海发展的朋友们的支持和帮助；这一切，是全市人民齐心协力、拼搏奉献的结果。勤劳智慧的上海人民，用激情和汗水，谱写了不畏艰难、开拓进取的奋斗篇章，谱写了同心同德、和衷共济的团结篇章。在此，请允许我代表上海市人民政府，向工作和生活在上海的全体人民，表示最崇高的敬意！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、工商联和社会各界人士，向中央各部门、兄弟省区市和驻沪三军、武警部队，向关心和支持上海发展的香港特别行政区同胞、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！

  在看到成绩的同时，我们清醒地看到，前进道路上还面临不少困难和问题，工作中还有一些不足和薄弱环节，主要表现在：现代服务业发展相对滞后，自主创新动力机制亟待完善，能源资源和环境的约束日益凸现，转变经济发展方式的任务十分艰巨；一些体制机制瓶颈和难题还未有效解决，国有经济活力需要进一步增强，非公有制经济特别是民营经济发展不够充分；文化创新活力有待加强，教育、卫生等社会事业还需大力发展；城乡一体化发展的任务依然艰巨，农民增收长效机制仍需健全，城乡统筹力度急需加大；就业、人口管理的压力仍然较大，适应人口老龄化的措施还不够，部分群众生活比较困难；城市管理中存在一些需要解决的顽症，社会管理还面临不少矛盾和问题。在政府自身建设方面，有些政府部门的职能转变相对滞后，社会管理和公共服务需要加强；各级干部特别是领导干部管理现代化国际大都市的知识和能力有待加强；有些政府工作落实不够，形式主义、做表面文章的现象依然存在；少数政府工作人员脱离群众、铺张浪费、失职渎职，极少数人甚至以权谋私、贪污腐败。特别是陈良宇严重违纪问题和社保资金案影响极其恶劣、危害极其巨大、教训极其深刻，对党和国家的事业造成了巨大损害，对上海的改革发展造成了严重的负面影响，暴露出我们在制度上有缺失、管理上有漏洞、监督上有缺位。对这些问题，我们必须高度重视，切实加以解决。

  各位代表，五年的不懈努力，创造了改革发展的丰硕成果。五年的生动实践，积累了许多有益的经验，也有不少值得吸取的教训，这是我们宝贵的精神财富，对今后工作具有重要启示。我们的工作体会主要是：

  ———必须坚持把握国际大都市发展规律，体现中国特色、时代特征、上海特点，充分发挥中心城市集聚、辐射、服务、带动作用，积极探索社会主义现代化国际大都市发展新路。

  ———必须坚持把改善民生作为政府一切工作的出发点和落脚点，从上海实际出发，与发展阶段、发展水平相适应，积极主动、竭尽全力创造条件，切实解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

  ———必须坚持改革创新，大张旗鼓地鼓励和保护改革精神，坚持不懈地支持和促进各类创新，强化创新驱动，突破体制瓶颈，破解发展难题，为城市持续发展不断注入新的动力和活力。

  ———必须坚持以开放促改革、促发展，在更大范围、更广领域和更高层次上积极参与国际经济技术合作和竞争，在服务全国中实现与兄弟省区市联动发展、共同繁荣，全面提高开放型经济水平。

  ———必须坚持加强统筹协调，妥善处理经济与社会发展、城市与农村发展、人与自然和谐发展等一系列重大关系，促进各方面发展更加均衡、更加协调。

  ———必须坚持加强政府自身建设，以转变职能为核心，以制度建设为根本，以公开透明为基础，以基层基础为支撑，以作风建设为保证，着力推动服务政府、责任政府、法治政府建设不断深化。

  以上这些体会归结到最根本的一点，就是始终把贯彻落实科学发展观作为政府工作的主线，坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，解放思想，实事求是，与时俱进，用科学发展的思想和方法解决前进中的困难和问题，努力使各项工作贯彻中央精神、符合上海实际、体现人民群众根本利益，经得起实践的检验、群众的检验、历史的检验。

**二、今后五年工作的总体要求与目标**

  今后五年，是上海实现科学发展的重要时期，是加快推进“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重要时期。党的十七大对当前国际国内形势作出了科学判断，对今后一个时期我国改革开放和社会主义现代化建设作出了战略部署。我们必须以更加宽广的国际视野，更加敏锐的战略思维，把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上，放在经济全球化的大趋势下，放在全国发展的大格局中，放在国家对长江三角洲地区发展的总体部署中来思考和谋划。

  今后五年，上海面临总体有利的发展环境。当今世界正在发生广泛而深刻的变化，经济全球化深入发展，科技革命加速推进，求和平、谋发展、促合作已成为不可阻挡的时代潮流。当代中国正在发生广泛而深刻的变革，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化加快推进，全面建设小康社会正处于关键时期。面向未来，上海有改革开放以来奠定的坚实基础，还有举办世博会、浦东综合配套改革试点、长江三角洲地区联动发展等重大机遇。同时，对贯彻落实科学发展观面临的体制机制障碍、快速发展带来的市场风险、解决利益分配问题的复杂性、发展转型的困难等要有充分估计，进一步增强机遇意识、忧患意识，牢牢抓住新的战略机遇，积极应对新的挑战，在更高起点上勇攀新高峰。

  今后五年，上海处于新一轮跨越发展的关键阶段。上海正加快向以“四个中心”为主要功能的社会主义现代化国际大都市跨越，必须大力增强城市综合服务功能，不断提高城市综合实力和国际竞争力。上海正加快向更多地依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新驱动发展转变，必须把增强创新能力贯穿于经济社会发展各个方面，真正走出一条符合特大型城市特点的自主创新之路。上海正加快向比较完善的社会主义市场经济体制发展，必须从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，加快建立与国际规范相衔接的经济运行方式。上海正加快向更好地满足人民群众多样化需求、促进人的全面发展进步，必须坚持以人为本，加强社会建设，着力改善民生，促进社会和谐。

  今后五年，上海肩负着重大历史使命。按照中央的要求，上海要在科学发展道路上走在前列，为全国夺取全面建设小康社会新胜利作出新贡献；要继续当好全国改革开放的排头兵，为我国赢得国际经济合作和竞争新优势作出新贡献；要在全国区域协调发展中发挥服务作用，为积极参与东中西良性互动、共同发展作出新贡献。

  今后五年政府工作的总体要求是：在以胡锦涛同志为总书记的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，认真贯彻落实党的十七大及市第九次党代表大会精神，进一步解放思想，求真务实，锐意进取，着力转变经济发展方式，着力推进改革开放，着力促进社会和谐，加快推进“四个率先”，努力开创“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设的新局面。

  根据市第九次党代表大会提出的奋斗目标，建议在全面完成“十一五”规划的基础上，今后五年上海经济社会发展的主要目标是：

  ———“四个中心”形成基本框架，并朝着2020年基本建成“四个中心”的目标迈出坚实步伐。国际金融中心建设取得更大进展，金融市场化与国际化程度明显提高，资本市场规模在亚太地区乃至全球位居前列，成为具有国际影响的金融中心之一。国际航运中心建设取得重大突破，航运服务功能明显增强，港口集装箱吞吐量保持世界最前列，基本确立国际航运中心地位。国际贸易中心建设取得显著成效，成为全国服务贸易的重要基地和进出口商品的重要集散地，在全球贸易中的地位不断提升。在国际金融、贸易、航运中心建设的大力推动下，以新型产业体系为支撑的国际经济中心建设取得重要成果，城市辐射功能全面增强，服务能力全面提高，国际影响力和竞争力全面提升。

  ———转变经济发展方式取得重大进展，实现经济又好又快发展。在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上，全市生产总值超过2万亿元，按常住人口计算，人均生产总值超过10万元。服务经济为主的产业结构基本形成，第三产业增加值超过1.1万亿元，中心城区第三产业增加值占中心城区生产总值的比重超过80%；先进制造业竞争力全面提升，继续保持对经济增长的重要支撑作用。地方财政收入与经济保持同步增长。创新成为经济社会发展的重要驱动力，知识竞争力位居全国前列，全社会研究与开发经费支出相当于全市生产总值的比例提高到3%，科技进步对经济增长的贡献率明显上升。

  ———民生不断改善，城乡居民生活水平和质量持续提高。城乡居民家庭人均可支配收入持续稳定增长，合理有序的收入分配格局基本形成，更多家庭拥有财产性收入。社会就业更加充分，创业对就业的带动作用明显增强，城镇登记失业率控制在4.3%左右。社会保障体系进一步完善，各类基本社会保障制度实现全覆盖，保障水平稳步提高。覆盖中低收入居住困难家庭的住房保障体系基本建立，享受廉租住房制度的家庭数新增10万户左右，新建经济适用住房约2000万平方米、30万套。公共交通更加经济、便捷、舒适、安全，成为市民出行的主要方式。城市公共安全保障有力，社会安定有序。

  ———文化大发展大繁荣，教育卫生等社会事业全面发展。文化、教育、卫生等各项基本公共服务体系进一步完善。文化要素集聚、事业繁荣、产业发达、创新活跃的文化大都市建设取得进展，人民群众精神文化生活更加丰富多彩。率先基本实现教育现代化，各级各类教育保持全国领先水平，政府财政性教育投入相当于全市生产总值的比例在2010年达到并继续保持4%，新增劳动力平均受教育年限达到14.5年以上。人人享有安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务，市民健康水平进一步提高。

  ———资源节约型、环境友好型城市建设取得明显成效，生态环境进一步改善。节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式初步形成。万元生产总值综合能耗在“十一五”期间下降20%左右的基础上进一步下降。环保投入相当于全市生产总值的比例保持在3%左右。单位建设用地产出率提高40%以上。全社会生态文明观念进一步加强，节约资源、保护环境逐步成为人们的自觉行动。

**三、今后五年的主要任务**

  实现今后五年经济社会发展目标，要着力做好以下工作：

**（一）加快形成服务经济为主的产业结构，不断提高产业国际竞争力**

  抓住新一轮国际产业转移的机遇，把现代服务业放到优先发展的位置，坚持在发展中推进结构调整，加快建立与“四个中心”功能相适应、以服务经济为主导、三二一产业融合发展、共同发展的新型产业体系。

  大力发展现代服务业。完善促进现代服务业发展的政策，着力扩大规模、优化结构、提升能级、增强辐射，不断提高现代服务业对经济增长的贡献率。依托国际金融中心建设，积极配合国家金融宏观调控部门和监管部门，充分发挥资本市场的核心作用，拓展股票、债券、货币、外汇、商品期货、金融期货、黄金、保险等全国性金融市场功能，促进国内外各类金融机构特别是投资银行的集聚，支持金融创新，推动金融业做大做强。依托国际航运中心建设，完善深水港、外高桥、浦东空港和西北综合等物流园区功能，促进第三方物流快速发展，推动现代物流业提升能级。依托城市信息化建设，推动以软件、网络增值业务等为重点的信息服务业加快发展。区分公益性和经营性，在保障基本公共服务的基础上，社会事业领域能够实行市场经营的服务，要引入市场机制加快发展，成为现代服务业的重要内容。促进会计、审计、法律、咨询、评估、设计、检测等专业服务业、中介服务业规范发展。大力培育发展创意产业等新兴服务业。积极促进旅游业、会展业、商贸业、社区服务业提升水平。重点扶持一批具有国际竞争力的现代服务业企业集团，积极引进一批国际知名的现代服务业跨国公司，鼓励和支持一批工业、建筑业企业集团改造成为总集成商、总承包商。

  积极发展先进制造业、高新技术产业和有优势的传统制造业。坚持服从、服务于国家产业发展战略，大力推进自主创新，大力实施自主品牌战略，进一步提升产业能级，增强制造业国际竞争力。积极支持中央在沪企业发展，加快建设长兴岛造船基地、航空航天基地，推进造船、航空、航天、海洋等战略产业发展壮大。加强装备制造业政策聚焦，引进重大关键装备，推动临港装备产业基地加快发展。加快高新技术产业化，积极推进生物医药、新材料、光电子等产业发展。推动微电子产业基地、国际汽车城、上海化工区、精品钢铁基地提升技术能级、发挥规模优势。广泛运用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，积极扶持就业容量大的都市型产业。综合运用经济、法律、行政等手段，坚决淘汰能耗高、污染重、占地多、效益低的落后产能。

  加强产业规划引导。中心城区要进一步强化现代服务业发展的主导地位和集聚辐射效应，加快构建充满活力、各具特色、优势互补的现代服务业发展格局。郊区要坚持二、三产业并举，引导工业向国家级和市级各类开发区集中，加快形成若干有竞争力的产业集群。

**（二）积极推进科技创新，着力增强自主创新能力**

  深入实施科教兴市战略，全面落实《上海中长期科学和技术发展规划纲要》，进一步聚焦国家战略、聚焦重大产业项目、聚焦创新基地，不断提高原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力，推动创新型城市建设。

  全力营造鼓励和促进科技创新的良好环境。进一步完善鼓励技术创新和科技成果转化的法制保障、政策体系、激励机制、市场环境，为各类创新主体提供有效服务。加大科技投入，充分发挥财政性资金的引导作用，着力提高资金使用效率，加快发展创业风险投资。加强科技资源统筹，建设面向全社会开放共享的科技创新公共服务平台。大力实施知识产权战略，积极促进专利实施和运用，每百万人口发明专利授权量达200件以上。继续支持基础科学、前沿技术研究和社会公益性技术研究。加强科普教育，推进实施《全民科学素质行动计划纲要》，大力倡导科学精神和创新精神。

  加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。鼓励国有企业增加研发投入、提高研发能力，重视发挥民营科技型企业的生力军作用，推动企业真正成为研发投入的主体、技术创新活动的主体和创新成果应用的主体。鼓励企业、高校、科研院所围绕市场需求开展产学研合作，积极探索利益共享、风险共担的合作机制，大力培育各类科技中介服务机构，促进科技成果转化。

  加强重点领域的聚焦突破。坚持服务国家战略，以“部市合作”、“院地合作”为依托，积极承接和实施国家重大专项等战略任务，努力实现关键技术和共性技术的重大突破。坚持以应用为导向、产业化为目标，聚焦新能源汽车、轨道交通装备、能源动力装备、诊断试剂和基因工程疫苗、电子标签等优势领域，集中力量实施若干市级重大科技专项，形成一批有自主知识产权的核心技术，高技术产业自主知识产权拥有率超过30%。深入实施“聚焦张江”战略，推动高新技术产业开发区和科技园区完善功能、提升能级，发挥创新示范作用。

**（三）切实加强资源节约和环境保护，加快建设资源节约型、环境友好型城市**

  大力推进资源节约和综合利用。全面实施“批项目、核能耗”制度，严格控制高耗能建设项目。健全强制性能效标准，落实能效标识制度，严把高耗能产品市场准入关。积极实施重点节能工程，强化节能目标责任考核，切实加强工业、交通、建筑、居民生活等重点领域和重点用能单位的节能管理。积极推进节能科技进步，大力提高能源利用效率。优化能源结构，建成液化天然气一期工程等能源项目，积极推进新能源和可再生能源开发利用，健全能源安全保障体系。加大水源地规划、建设和保护力度，加快节水型社会建设。切实节约原材料。全面推进清洁生产。积极发展循环经济，促进循环经济形成规模和特色。

  加强环境保护和生态建设。积极创建国家环境保护模范城市。严格落实环境影响评价制度和污染物总量控制制度，强化环境监管与执法。加大截污治污力度，继续加强苏州河及全市中小河道整治，基本建立污水处理设施与收集管网相配套的城镇污水收集处理系统，城镇污水处理率达到85%以上。全面实施燃煤电厂烟气脱硫工程，加强对扬尘、机动车尾气等大气污染的有效控制和治理，全面实施新车国Ⅳ排放标准，空气质量优良率稳定在85%以上。基本建成生活垃圾资源化利用和无害化处置设施体系，全市生活垃圾无害化处理率达到85%左右。加强吴泾等重点工业区环境综合治理。进一步完善城乡一体的绿化系统，重点建设一批生态林、生态园，市区人均公共绿地面积达到13.5平方米。加强海洋、湿地、滩涂等生态资源保护和合理利用。

  强化全社会节约资源、保护环境的意识和责任。政府机关要率先节约资源、保护环境，优先采购和选用节能环保产品。增强企事业单位在节约资源、保护环境方面的社会责任。倡导家庭和个人养成厉行节约、注重环保的家庭美德和社会公德。

**（四）全面推进城乡统筹发展，加快社会主义新农村建设**

  始终把解决“三农”问题放在重要位置，发挥农民建设新农村的主体作用，加快转变农村生产生活方式，力争在破除城乡二元结构上走在全国前列。

  做精、做优、做强现代农业。推进高效生态农业、特色农业发展，全面提升农业的综合生产能力和生态功能、服务功能。加大对农业科技的投入。不断提高农业的组织化、标准化、市场化程度，支持农业龙头企业和农民专业合作组织加快发展。健全农业服务体系，加强农村金融服务，提高农业设施装备水平。

  大力推进农村基础设施建设和社会事业发展。加大政府对城乡社会事业和基础设施建设统筹力度，实施“三个明显高于”政策，特别是要把新增教育、卫生、文化等社会事业经费和基础设施投入主要用于郊区农村。完成农村危桥改造、村镇公路标准化建设，实现公交村村通，推进数字电视户户通。继续实施清洁家园工程，加大农村生活污水处理和河道整治力度，积极推进农村自然村落改造与保护。依托新城、新市镇建设，优化郊区社会事业资源配置，提高郊区社会事业发展水平。

  健全农民增收长效机制。加强农民职业技能培训和就业服务，大力促进非农就业。加大支农惠农政策力度，挖掘农业内部增收潜力。完善农村养老保险和合作医疗制度，逐步提高农民社会保障水平。稳定和完善土地承包关系，根据依法自愿有偿原则，建立健全土地承包经营权流转市场，发展多种形式的适度规模经营。培育有文化、懂技术、会经营的新型农民，增强农民致富能力。深化农村综合改革。

  加大政策支持力度和财政转移支付力度，建立健全生态补偿机制，进一步将支农资金向基本农田保护区倾斜，加大对为全市作出贡献的生态保护区、水源保护区、纯农业地区和远郊地区的扶持力度。加强规划引导和政策扶持，加快推进崇明现代化生态岛建设。大力扶持集体经济相对困难村，切实减轻村级集体组织负担，提高村级组织为民办事能力和提供基本公共服务的能力。

**（五）更加重视解决民生问题，使发展成果充分惠及广大人民群众**

  深入实施积极的就业政策。坚持以创业带动就业，实行更加有效的扶持政策，帮助创业者成功创业。完善就业援助机制，多形式、多渠道帮助就业困难群众实现就业，鼓励他们自谋职业、灵活就业。加强面向全体劳动者的职业培训，培养一大批高技能劳动者。弘扬创业精神，在全社会倡导正确的就业观、择业观。

  维护职工合法权益。关心和重视职工的利益诉求，采取有效措施规范和协调劳动关系，全面实施劳动合同制度，加强劳动监察，营造公平就业环境。加强对职工的安全教育和劳动保护。更好地发挥工会、共青团、妇联等人民团体依法维护职工权益的积极作用。

  坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。逐步提高劳动报酬在初次分配中的比重，建立职工工资正常增长机制和支付保障机制。着力提高低收入者收入，逐步提高最低工资标准。保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入，规范垄断行业从业人员的薪酬待遇。深化机关事业单位收入分配改革。

  坚持“保基本、广覆盖、分层次、可持续”，进一步完善社会保障体系。完善城镇职工基本养老保险制度，逐步做实个人账户，逐年提高退休人员特别是企业退休人员养老金水平，推进事业单位养老保险制度改革。实行农村社会养老保险区县统筹，形成农民养老金稳定增长机制。完善城镇职工基本医疗保险制度和城镇居民基本医疗保险制度，增强医保基金统筹共济能力。提高农村合作医疗统筹层次和筹资水平，逐步建立农民大病保险统筹机制。完善“镇保”，形成与“城保”相衔接的筹资机制，使离土农民人人有保障。完善“综保”，加大对来沪从业人员医疗、工伤的保障力度。强化基金征缴，采取多种方式充实社会保障基金，加强基金监管，实现保值增值。规范发展企业年金，鼓励发展商业保险。健全社会救助体系，逐步提高城乡居民最低生活保障标准，完善分类救助政策。继续稳妥解决特殊群体的基本保障问题。

  大力发展社会福利和慈善事业。进一步做好老龄工作，加强养老服务，形成以居家养老为主体、社区养老为辅助、机构养老为补充的养老格局，在全社会营造敬老、爱老、助老的氛围。做好优抚安置工作。切实保障残疾人合法权益，努力改善残疾人生活，建成全国残疾人工作示范城市。鼓励社会力量举办公益性社会福利事业，大力发展慈善事业，倡导互助关爱的社会氛围。

  加强住房保障，切实解决人民群众的住房问题。加快完善住房保障体系，分层次、多渠道地解决中低收入家庭的居住困难。逐步放宽廉租对象认定标准，大幅提高实物配租比例，实现廉租对象应保尽保。加大经济适用住房建设力度，确保经济适用住房新开工面积占同期住宅新开工面积的20%，主要用于解决超出廉租对象认定标准、自身又无力从市场购买商品住房的中低收入家庭的居住困难。加快建设重大工程配套商品住房，继续实行公有住房低租金政策，制定实施租房贴费政策，积极推进旧小区综合整治和旧住房改造。着力改善来沪从业人员居住条件。

  落实“公交优先”交通发展战略，切实解决人民群众的出行问题。加大政府对公共交通的投入力度，建成500公里左右的轨道交通运营线路、400公里公交专用道和100个公交枢纽，轨道交通客运量占公共交通客运量的比重达到40%以上，完善公交线网，加强地面公交与轨道交通的衔接，加快新建居民小区公交配套。完善公交扶持政策，采取减免票价、换乘优惠等多种措施，降低市民公交出行成本。改善公交行业一线职工工作条件和待遇。

**（六）加快发展社会事业，促进人的全面发展**

  立足于确保公益、促进均衡、激发活力，大力发展社会事业，更好地满足人民群众基本公共服务需求，并积极鼓励社会参与，满足社会多样化需求。

  进一步深化教育综合改革，更加注重教育公平，更加注重内涵建设，推进各级各类教育全面协调发展。加大政府教育投入，继续保持“三个增长”。促进义务教育优质均衡发展，完善义务教育经费保障机制，提高义务教育生均公用经费基本标准，对全市义务教育阶段学生免除课本费和作业本费，加强义务教育资源城乡统筹，把市级基础教育资金增量主要用于郊区农村和人口导入地区，推动中心城区优质教育资源向郊区辐射。进一步改善来沪从业人员子女义务教育条件，做到来沪从业人员子女在公办学校就读为主。高中阶段教育要在继续保持全面普及的基础上，进一步提高质量。推进高等教育内涵发展，加强高校学科建设，全面提高高校办学质量和创新能力，逐步增加招收外省区市生源数量，着力建设若干所高水平、有特色的大学。大力发展与产业结构相适应的职业教育，整合各类教育培训资源，推动职业教育与劳动就业紧密结合。重视加强学前教育和特殊教育。发展继续教育，形成完善的终身教育体系。健全家庭经济困难学生资助政策体系。加强教师队伍建设，切实提高教师特别是郊区中小学教师待遇。更新教育观念，深化教学内容方式、考试招生制度、质量评价制度等改革，实施素质教育，促进学生全面而有个性地发展。鼓励和规范社会力量兴办教育，进一步扩大教育国际合作与交流。

  深入实施人才强市战略。坚持培养和引进并举，加快集聚一批“四个中心”建设所急需的人才，不断增强上海的人才优势。着力优化人才结构，以领军人才为重点，形成一支熟悉国际规则、具有创新能力、适应市场需求的高层次人才和紧缺专业人才队伍。大力发展人才服务业，不断完善人才公共服务体系，加快推进人力资源开发利用。深化人事管理制度改革，建立充分激发人才创新创造活力的体制机制，创造吸引人才、留住人才的生活环境、工作环境、创业环境，使上海成为人尽其才、人才辈出的乐土。

  加快医疗卫生改革发展，完善覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系。切实加强公共卫生，进一步增强疾病预防控制和突发公共卫生事件应急处置能力。加强社区卫生和农村卫生，着力增强社区卫生服务中心“六位一体”的综合服务功能，切实提高社区医务人员、乡村医生的业务水平和待遇。发挥三级医院在提高全市医疗卫生水平、诊治疑难杂症、发展医学科研方面的作用。充分考虑城镇布局、人口布局，推进医疗资源纵向整合，鼓励和引导三、二级医院的医务人员到基层服务，帮助基层医疗机构提高水平。完善基本药物供应保障，保证群众基本用药。加强医疗急救体系建设。发展妇幼卫生事业。大力扶持中医药事业发展。推进医疗卫生体制改革，强化政府在公共卫生和基本医疗方面的责任和投入，加强卫生全行业监督和管理，推动社会力量办医有序发展。加强医德医风建设，提高医疗服务质量。

  深化爱国卫生运动，推进健康城市建设，加强健康教育和健康促进，在全社会提倡控制吸烟，积极推动全民健身，促进市民身心健康。积极参办2008年奥运会、残奥会，鼓励上海体育健儿取得佳绩。贯彻男女平等基本国策，积极发展妇女儿童事业，依法维护妇女儿童合法权益。统筹解决人口问题，切实做好人口和计划生育工作，稳定低生育水平，加强生育关怀，综合治理出生人口性别比偏高问题，提高出生人口素质。

**（七）进一步发挥浦东新区的示范带动作用，深化经济体制改革**

  全力推进浦东综合配套改革试点。聚焦对全国改革有推广意义和借鉴作用、对全市面上改革有推动作用、对浦东破解自身发展难题起关键作用的结合点，坚持先行先试，充分发挥浦东新区在加快推进“四个率先”中的示范带动作用、在加快建设“四个中心”中的核心功能作用。着力转变政府职能，深化完善“小政府、大社会”管理模式，力争成为政府服务更优、行政效率更高的示范区。着力转变经济运行方式，加快与国际通行规则接轨，为各类市场主体平等参与市场竞争提供良好环境。着力改变城乡二元经济与社会结构，加快形成破除城乡二元结构的体制机制，率先实现城乡基础设施一体化、基本公共服务均衡化。

  深化国资国企改革。优化国有经济布局和结构，推动国有资本从主业不突出、优势不明显的竞争性领域有序退出，向优势行业和关键领域集中，在竞争性领域强化国有企业的主业竞争力，在城市基础设施、社会公益事业等非竞争性领域发挥国有经济的主导作用。深化国有企业公司制股份制改革，鼓励有条件的企业利用资本市场做大做强。加大国有中小企业改革改制力度。加强分类指导，完善公司法人治理结构，健全激励约束机制，强化对国有企业主业的考核。完善国有资产管理体制，加强国有资本经营预算制度建设，严格规范国有产权转让的决策、评估和交易。推进城乡集体企业改革，探索集体经济有效实现形式。

  促进非公有制经济特别是民营经济发展。切实转变思想观念，为包括民营企业在内的各类市场主体创造平等竞争的法治环境、政策环境和市场环境。破除体制障碍，推进公平准入，创新服务方式，鼓励民营企业参与国有企业改革，进入金融服务、基础设施、公用事业、社会事业等领域。支持中小企业在创业板上市，健全信息等服务平台，促进中小企业特别是创新型、创业型企业加快发展。

  加强市场监管。整合各类执法资源，形成市场监管合力。深入整顿和规范市场秩序，强化产品质量工作，进一步加大食品安全、药品安全监管力度。发挥消费者组织的社会监督作用，保护消费者合法权益。积极推进合同、商标、质量与标准化工作。加快社会诚信体系建设，营造公平竞争、规范有序的市场环境。

**（八）拓展对外开放广度和深度，不断提升城市国际化水平**

  改革开放特别是浦东开发开放以来上海的发展，最鲜明的特点就是坚持以开放促改革、促发展。面向未来，上海加快建设“四个中心”，要靠对外开放；实现新一轮的跨越发展，要靠对外开放；提高城市国际竞争力，更要靠对外开放。在我国全面参与经济全球化的新形势下，上海必须进一步增强开放意识，创新开放模式，优化开放结构，继续当好我国对外开放的窗口和桥梁，始终处在对外开放的前沿阵地。

  把利用外资与推动产业结构优化升级、提升自主创新能力、增强城市综合服务功能结合起来，更加注重引进国外先进技术、管理理念和高素质人才。着力优化综合商务环境，鼓励外商投资高新技术产业、现代服务业和先进制造业，更多地吸引跨国公司地区总部、营运中心和研发中心。积极承接和发展国际服务外包。坚决拒绝能耗高、污染重、占地多、效益低的项目。

  把增强口岸功能与发展本地贸易结合起来。发挥口岸优势和保税港区优势，建设安全、便捷、高效的国际一流口岸，提高转口贸易比重。优化进出口结构，鼓励重大关键设备、先进技术和重要资源进口，扩大具有自主知识产权、自主品牌产品和高新技术产品出口，促进加工贸易转型升级，推动服务贸易优化结构、做大规模。积极应对国际贸易摩擦。

  把“引进来”与“走出去”结合起来，创新对外投资和合作方式，支持企业开展对外投资和跨国经营，加快培育本土跨国公司和国际知名品牌。继续扩大与港澳台地区的经贸往来与合作。全力做好地方外事工作，为国家总体外交和上海经济社会发展服务。

  面对开放的新形势，必须树立世界眼光，加强战略思维，以更加开放的理念和胸怀推动发展。坚持学习兄弟省区市和国外的先进经验，防止固步自封、骄傲自满；坚持对各种各类各地在沪企业同等待遇、公平服务，防止内外有别、画地为牢；坚持先行一步、领先一步，防止因循守旧、坐失良机，推动形成与国际规范相衔接的经济运行方式，进一步发挥上海连接国内国际两个市场的纽带作用，成为万商云集、公平竞争的舞台。

**（九）坚持建管并举、重在管理，显著提高城市建设与管理的现代化水平**

  基本建成枢纽型、功能性、网络化基础设施体系，充分发挥重大基础设施的功能和作用。完成洋山深水港区后续工程，加快完善集装箱集疏运系统，显著增强上海国际航运中心的辐射力和影响力。完成浦东、虹桥国际机场改扩建工程，基本确立上海航空枢纽地位。完善铁路枢纽布局，建成京沪高速铁路上海段和虹桥综合交通枢纽。建成500公里左右、13条线组成的轨道交通基本网络，确保网络的安全高效运营。完善高速公路网，加强与江苏、浙江两省连通的高速公路建设。加快高等级内河航道网建设。建成长江隧桥工程和一批黄浦江越江通道。进一步优化中心城区路网系统，加强静态交通设施建设。

  建立健全符合特大型城市特点的城市管理新模式。深入推进城市网格化管理，建立健全发现及时、处置快速、解决有效、监督有力的城市管理长效机制。整合管理资源，加大对乱设摊、乱搭建、乱张贴等城市管理顽症的综合治理力度。加强市容环境综合管理，整治影响市容市貌的突出问题，进一步改善市容市貌。加强交通流量控制，强化交通管理。完善城乡规划体系，切实加强城乡规划管理和执法。落实最严格的土地管理制度，完善全覆盖、全过程的土地管理体系，强化土地供应计划管理、储备管理、交易管理和批后监督管理，充分发挥全市统一的土地储备机构和土地有形市场的作用。切实保护耕地特别是基本农田，着力盘活存量土地，大幅提高土地节约集约利用水平。加强物业管理。积极探索新的机制推进旧区改造，重点加大居住条件较差的成片二级旧里及危棚简屋改造。大力保护历史文化风貌区和优秀历史建筑。合理规划和开发利用地下空间。加快北外滩、十六铺和世博会园区等黄浦江两岸重点地区的综合开发。加强苏州河沿岸科学规划和有序开发。

**（十）深入实施信息化领先发展战略，大力提升城市信息化水平**

  坚持以信息技术应用为主线，推动信息化的全面覆盖和广泛渗透。注重把信息化与产业结构优化升级相结合，充分发挥信息化对现代服务业的带动作用，加快推进信息技术与制造技术的融合发展，促进产业提升能级。注重把信息化与提高人民群众生活水平相结合，继续推行电子政务，发展电子商务，建设电子社区，提升社会公共服务信息化水平，更好地便民、利民、惠民。

  加快推进信息资源的充分开发、整合共享。加强跨部门政务信息资源的开发利用，充分发挥网络平台等现有信息资源的作用。坚持统一采集、多方共享，围绕人口、法人单位、地理空间等基础信息库的建设与应用，统一使用标准和交换规则，加快建立政务信息资源的共享机制。加强全社会信息资源管理，促进公益性、商业性信息资源开发利用。

  推动信息基础设施集约化建设，加快信息基础设施建设向郊区拓展，建成高速互联、普遍接入的综合信息通信网络。推进网络融合发展，加快推动信息通信网络向下一代网络的转型。完善城市信息安全保障体系，严格落实信息安全等级保护制度，重点保护基础信息网络和关系国计民生的重要信息系统，提高信息安全应对和防范水平。

**（十一）推动社会主义文化大发展大繁荣，加快建设文化大都市**

  文化是城市软实力的集中体现。要坚持社会主义先进文化前进方向，着眼于建设和谐文化，推进文化创新发展，不断满足人民群众日益增长的精神文化需求，不断增强上海城市的魅力和软实力。

  建设社会主义核心价值体系。坚持不懈地用马克思主义中国化最新成果教育人民，用中国特色社会主义共同理想凝聚力量，用以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神鼓舞斗志，用社会主义荣辱观引领风尚，巩固全市人民团结奋斗的共同思想基础。与时俱进地培育城市精神，大力塑造海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的新形象，使全市人民始终保持艰苦奋斗、昂扬向上的精神状态。繁荣发展哲学社会科学，发挥哲学社会科学界的思想库和智囊团作用。

  全面推进精神文明建设。以迎奥运、迎世博等重大活动为契机，深入开展精神文明创建活动。加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。做好青少年思想道德教育工作，为青少年健康成长创造良好的社会环境。推进学习型城市建设，提倡学习融入生活、读书成为习惯，让全体市民精神更加充实，素质不断提高。

  完善扶持公益性文化事业和促进文化产业发展的政策体系。加大政府对公益性文化事业的投入，加强图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、档案馆等基础性公共文化设施和上海历史博物馆新馆等重大文化设施建设，广泛开展群众性文化活动，扶持和培育一批大众化、公益性文艺品牌，进一步完善公共文化服务体系。加强对非物质文化遗产的保护，充分利用先进技术手段挖掘、传播中华文化精髓，大力扶持传统剧种和一批优秀经典剧目，鼓励和支持艺术家、文艺院团深入社区、学校、农村演出，让经典在走向大众的过程中传承发展，永葆青春。大力发展文化产业，推进新闻出版、广播电影电视等在坚持正确导向、唱响主旋律的基础上增强竞争力，积极发展以信息网络技术为支撑的新兴文化业态，使文化产业成为上海文化发展的重要支撑，使上海成为全国文化产业发展的重要基地。加强文化市场监管，营造繁荣有序的市场环境。以重要文艺节庆为依托，加快推进国际文化交流中心建设，为增强中华文化国际影响力作出新贡献。

  努力营造开放的文化发展环境。上海要以海纳百川的开放胸怀，包容多样，兼收并蓄，成为促进中外文化交流的舞台和桥梁，让悠久历史与现代文明交相辉映，让传统文化与时尚艺术竞相争奇，让中华优秀文化与世界文化经典汇聚交融。上海要鼓励学术创新、艺术创新、产业创新等各类创新活动，打破因循守旧、论资排辈的思想和体制樊篱，充分尊重文化人才的积极性、创造性，营造名家大师辈出、精品力作不断涌现的良好氛围，成为文化创造活力迸发、文化创新成果集聚的沃土，努力打造创意之都，真正彰显文化大都市的魅力和内涵。

**（十二）切实加强社会管理，维护社会和谐稳定**

  更加重视城乡社区能力建设、队伍建设、机制建设，夯实社会管理的基层基础。深入推进社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心建设，坚持政府主导，加强资源整合，使“三个中心”成为政府加强社会管理和公共服务的重要载体。加强基层组织建设，提高基层组织为民办事能力。完善居民、村民自治，扩大基层民主。积极倡导社区志愿服务，鼓励和引导市民参与社区建设，共建共享美好家园。

  把人口管理作为社会管理的核心任务，坚持全过程、全覆盖，进一步完善人口管理和服务的体制机制，加快实现实有人口属地化统一管理。完善居住证制度，逐步建立与户籍相衔接的机制。落实房屋租赁管理制度。关心来沪从业人员生活，完善来沪从业人员服务和管理。

  调动一切积极因素共同促进社会和谐。促进社会组织规范有序发展，发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用。加快推进社会工作者队伍建设。支持工会、共青团、妇联等人民团体充分发挥密切联系群众的桥梁纽带作用和参与社会事务管理的作用。鼓励新社会阶层人士积极投身上海经济社会发展。深入推进民族团结进步事业，依法管理宗教事务，切实做好民族宗教工作。进一步加强侨务工作，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与上海现代化建设。加强全民国防教育，加强国防动员和后备力量建设，积极支持国防和军队建设，推进新形势下的双拥共建，巩固军政军民团结。

  积极预防和妥善化解社会矛盾。切实加强信访工作，拓宽和畅通社情民意表达渠道，依法及时合理地处理群众反映的问题。加强法制宣传教育，引导群众依法维权。做好矛盾纠纷排查化解工作，着力完善人民调解、行政调解、司法调解相结合的大调解工作格局，充分发挥基层司法所矛盾纠纷调解的组织平台作用，尽最大努力把矛盾纠纷化解在基层，解决在萌芽状态。预防、减少和妥善处置群体性事件发生，最大限度地消除不和谐因素。

  以平安建设为载体维护城市安全。强化安全生产监管，着力消除不安全隐患，有效遏制重特大安全事故。建立健全城市预警体系和应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，改革和加强城乡社区警务工作，依法防范和打击违法犯罪活动，切实保障人民生命财产安全。

**（十三）积极实施国家区域发展总体战略，更好地服务长江三角洲地区、服务长江流域、服务全国**

  推动长江三角洲地区联动发展。按照国家统一规划、统一部署，健全苏浙沪合作机制，拓展合作的广度和深度。积极推进重大基础设施建设、资源节约和环境保护、自主创新、改革开放、金融服务、市场准入、世博会筹办、社会事业发展等方面的合作，促进市场流通和产业协作，共同推动长江三角洲地区不断增强综合实力、创新能力、可持续发展能力和国际竞争力，在科学发展与和谐社会建设上走在全国前列。

  推动长江流域协调发展。依托上海国际航运中心建设，以航道、船舶、港口、航运服务等方面的标准化建设为重点，合力推进长江“黄金水道”建设，拓展区域合作交流平台，加强上海与长江沿线各省市的优势互补、互利互惠，促进沿江地区经济联动发展。

  支持和参与西部大开发、东北地区等老工业基地振兴和中部地区崛起，加强与珠江三角洲地区、环渤海地区的合作交流和相互借鉴，扩大合作范围，加强农业、金融、科技、人才等重点领域合作。拓展综合服务功能，鼓励企业进行跨地区投资合作，为推动东中西互动协调发展作出积极贡献。

  加大对口支援力度。结合当地实际，注重帮扶实效，完善帮扶协作长效机制，推进扶贫开发、支持社会事业发展、扩大智力帮扶等工作，不断拓展与对口地区经济技术合作领域。

**四、办好一届成功、精彩、难忘的世博会**

  中国2010年上海世博会作为国家举办、上海承办的全球盛会，是上海实现科学发展的重要契机，是今后一个时期上海发展的重要推动力。办好世博会，使命光荣、责任重大、任务艰巨。我们一定要牢牢抓住世博机遇，在党中央、国务院的领导下，在世博会组织委员会的统一部署下，紧紧依靠国家有关部门和各省区市的大力支持和帮助，凝聚各方智慧和力量，共同办好世博会。

  高水平、高质量、高效率地筹办好世博会。坚持科学办博、勤俭办博、廉洁办博、安全办博，按照世博会园区总体规划和筹办工作总体计划要求，充分利用或改造现有建筑及设施，加快世博会园区内外基础设施和场馆建设。深入演绎“城市，让生活更美好”的世博会主题，把科技、生态、文化、人文理念贯穿于筹办工作的各个方面，广泛运用各种表现形式和展示方法，认真策划主题演绎各种活动。扎实做好国际国内参展事务，加强与各参展方的沟通与合作，力争200多个国家和国际组织参展。突出上海世博会特色，建好“城市最佳实践区”和“网上世博会”两大创新性项目。进一步加大世博会宣传推介和市场开发力度，扩大上海世博会的国际影响。加强举办期间的运营和组织管理，切实做好交通、接待、安全、应急等各项保障工作，努力为世界奉献一届成功、精彩、难忘的世博会。

  立足全局，充分发挥好世博效应。创造更好条件，搭建全国办博大平台，在更大范围放大世博效应，与兄弟省区市一道共办世博会、共享世博会带来的发展机遇和成果。积极营造全体市民关心、参与世博会的氛围，全市各方面都要以举办世博会为契机，带动城市建设、生态环境和现代化管理水平不断提高，促进城市文化内涵、市民素质和国际化程度显著提升。持续发挥好世博后续效应，充分利用好世博会园区和场馆，把“城市，让生活更美好”这一主题延续到上海城市的未来发展中。

**五、加强政府自身建设**

  紧紧围绕建设服务政府、责任政府、法治政府，坚持执政为民、依法行政，以推进政府管理创新为重点，以加强公开透明和提高行政效能为突破口，加快形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制，不断提高政府服务人民、服务社会、服务企业的能力和水平。

**（一）进一步转变政府职能，全面有效履行政府职责**

  健全政府职责体系，在加强和改善经济调节、市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能，着力改善民生和加强社会建设。

  深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。全面梳理各级政府管理和介入的事务，对应该由企业自主决定的、市场机制有效调节的、行业协会和中介机构自我管理的事务，政府要坚决放开，进一步减少对微观经济运行的干预，努力把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和营造良好发展环境上。加快事业单位分类改革，促进行业协会、中介机构规范发展，支持行业协会依法独立履行职能，推动公益类事业单位和行业协会、中介机构更多、更好地承担行业管理和公共服务职能。

  健全公共财政框架。以深化支出管理改革为重点，加快建立有利于政府全面履行职能的财政保障制度。优化财政支出结构，把新增财力主要用于改善民生，重点加大对社会事业、社会保障、社会管理、公共基础设施和“三农”等方面的投入。完善预算管理制度，深化政府收支分类改革，全面推进部门预算，逐步将非税收入纳入预算统一管理。深化国库管理制度改革，实现财政性专项资金国库直接拨付，不断扩大国库直拨范围。加快形成统一规范透明的转移支付制度，提高一般性转移支付的规模和比例。深化区县以下财政体制改革，逐步将街道财力纳入区县部门预算管理，促进街道更好地履行社区管理和公共服务职能。规范乡镇财政管理模式，重点提高困难乡镇的财力保障水平。

**（二）建设公开透明的政府，确保行政权力在阳光下运行**

  坚持把公开透明作为转变政府职能、加强政府自身建设的重要途径，不断提高政府工作透明度，推进政务公开，切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。

  在更大范围、更深层次上推进政府信息公开。对群众关心、社会关注的政府信息，除了法律法规不允许公开的，必须做到全部公开。特别是涉及公权力大、公益性强、公众关注度高的部门的公共政策，以及与群众利益密切相关的重要事项，要依法全面、及时地向社会公开。完善各类公开办事制度，畅通政府网站、新闻发言人等公开渠道，不断扩大主动公开覆盖面，充分发挥政府信息公开在促进政府工作人员增强服务意识、改进管理方式等方面的重要作用。

  切实增强财政性资金和社会公共性资金运行的透明度。进一步加大财政性资金向社会公开的力度，加快推进预算执行公开，公开财政预算、决算报告和重点支出执行情况，并按照国家要求，依法把预算外资金纳入预算管理；按照法律法规，公开财税政策及办事流程，公开转移支付的标准、内容和程序，公开政府采购项目的目录、标准及实施情况，加快建立统一的政府采购信息服务平台，提高政府采购透明度。依法向人大报送部门预算，向市人大常委会报告土地出让金等资金运行情况。探索引入第三方开展对财政投入项目的绩效评价，提高资金使用效率。推进区县和乡镇财政性资金的公开，及时向社会公开乡镇扶贫、救济、优抚、义务教育、农业补贴等资金分配情况。加强对社保基金、住房公积金等社会公共性资金的规范管理，把依法管理、严格监督、透明运行贯穿于资金运作的全过程、各环节，完善资金使用管理制度，依法向社会公布资金的收支和结余情况，确保社会公共性资金的安全运行。

  进一步加大对重点领域、重点部门、重点资金、重点项目的审计力度，依法扩大审计结果公开的内容和范围。对社会普遍关注的重点项目的审计结果，在向人大报告的基础上，通过公告、通报等形式逐步向社会公开。建立审计整改情况反馈报告制度，把整改情况作为审计公开的重要内容，以公开促整改。

**（三）加强依法行政和制度建设，促进政府行为规范有序**

  坚持用制度管权、管事、管人、管物，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，确保政府工作人员按照法定权限和程序行使权力、履行职责。

  全面推进依法行政。进一步加强政府规章建设，更加重视社会管理和公共服务方面的立法，更加重视改革发展中重大问题的立法，扩大公众参与的范围和力度，切实提高规章质量。严格执行劳动合同法、物权法等各项法律法规。深化行政执法体制改革，注重综合执法与专业执法相结合，积极探索行政许可权的相对集中行使，整合执法资源，提高执法队伍素质。做好行政复议工作，探索以和解、调解等方式解决行政争议。

  健全科学民主的决策机制。以贯彻落实民主集中制为重点，建立健全公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策体系。完善落实重大事项集体决策制度，对重大政策、重大项目安排和大额度资金使用的决策，必须实行集体讨论、集体决定。健全社情民意调查制度、公示听证制度，在制定与群众利益密切相关的规章和公共政策时，一定要了解民情、倾听民意，不断完善公众有序参与机制。加强决策后评估，完善责任追究制，不断提高政府科学决策水平。

  完善全方位、全过程的监督机制。坚持把强化监督贯穿于权力行使、资金运作、资源调配的全过程、各环节，重点加强对掌握公共权力、公共资金、公共资源的部门和人员的监督。强化政府内部监督，围绕政府重点工作和群众关心的热点问题，加大执法监察、效能监察、廉政监察和审计监督的力度。认真接受市人大及其常委会的监督，坚持定期向市人大常委会通报重要工作，认真接受政协委员的民主监督，加强与市政协的工作沟通和协商，切实做好人大代表书面意见、政协提案的办理工作。广泛听取民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见。重视司法监督，发挥好新闻舆论和社会公众监督的作用，切实增强监督合力。

**（四）改进政府管理方式，进一步提高行政效能**

  着眼于高效便民，积极借鉴国内外经验，大力改进政府管理方式和服务手段，提高办事效率和服务水平，更好地为企业服务、为群众办事。

  深化行政审批制度改革。依法切实取消不必要、不合理的行政审批事项，全面清理行政性收费项目，重点整治各类收费类审批事项，对法律法规规定收费的项目也必须全部纳入收支两条线管理。优化和规范投资项目审批程序，扩大并联审批、告知承诺的范围，明显缩短审批时限，建立行政审批电子监察系统，提高审批透明度和审批效率。深化投资体制改革，进一步落实企业投资自主权。

  创新服务管理方式。更加注重运用经济、法律手段管理经济社会事务，加快与国际规范相衔接，综合运用规划引导、政策指导、信息服务等手段，营造激发市场主体活力的制度平台。更加注重建立公共服务供给的政府主导、社会参与机制，不断增强公共产品和服务的供给能力。更加注重运用信息技术推动政府管理创新，加强电子政务建设，增强政府网上办事功能，让全社会普遍享受电子政务的便捷和实惠。

  按照国家统一部署，结合上海实际，积极稳妥推进行政管理体制改革相关工作，合理配置职能，切实增强政府统筹协调能力。

  建立健全科学的政府绩效评估体系。坚持把群众公认作为绩效评估的基本依据，在完善政府内部考核机制的同时，更加重视社会评议、群众评判。落实行政问责制，切实做到有责必问、有错必纠。

**（五）进一步加强公务员队伍建设和廉政建设，以实际行动树立良好政府形象**

  政府全体工作人员、特别是各级领导干部要以身作则，带头增强忧患意识、公仆意识和节俭意识，加强勤政廉政建设，切实做到思想上始终清醒、政治上始终坚定、作风上始终务实。

  加强公务员思想和能力建设，提高政治和业务素质。深入学习党的十七大精神，坚持学以致用、用以促学，用党的十七大精神武装头脑、指导实践、推动工作，不断增强高举中国特色社会主义伟大旗帜的自觉性和坚定性，更加自觉地走科学发展道路。牢固树立正确政绩观，加强道德修养，时刻做到自重、自省、自警、自励。坚持把学习融入到日常工作中，不断充实与更新现代经济、科技、法律和社会管理知识，切实提高管理现代化国际大都市的能力和为民服务的素质。

  把廉政建设放在更加突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败。认真吸取社保资金案的教训，扎实推进惩治和预防腐败体系建设，在坚决惩治腐败的同时，更加注重治本、更加注重预防、更加注重制度建设，不断拓展从源头上防治腐败的工作领域。着力健全建筑工程、土地交易、产权交易、政府采购、医药购销、资金监管等重点领域的反腐长效机制。加强政风行风建设，坚决纠正损害群众利益的不正之风。

  牢记“两个务必”，树立求真务实的工作作风。始终保持艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统，勤俭干一切事情，节约办一切活动，坚决取消不合理、不必要的行政开支，努力降低行政成本。切实克服官僚主义、形式主义，改进文风、会风，不断精简会议和文件。每一位政府工作人员都要坚持全心全意为人民服务，时刻摆正自己和群众的位置，干工作、想问题、作决策，都要立足于解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，都要经得起群众的检验。每一位政府工作人员、特别是各级领导干部必须切实加强调查研究，真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真情关心群众疾苦，努力做到善办好事、乐办小事、多办实事。

  各位代表！

  2008年是新一届政府各项工作的开局年，也是全面贯彻落实党的十七大精神及市第九次党代表大会精神的关键年。必须认真贯彻落实中央经济工作会议精神，切实做好上海改革发展稳定各项工作。建议今年全市经济社会发展主要预期目标是：在提高质量和效益的基础上，全市生产总值增长10%左右，地方财政收入与国民经济保持同步增长，全社会研究与开发经费支出相当于全市生产总值的比例达到2.7%左右，环保投入相当于全市生产总值的比例达到3%左右，城镇登记失业率控制在4.3%左右，城市和农村居民家庭人均可支配收入持续稳定增长，居民消费价格指数与国家价格调控目标保持衔接。重点做好以下工作：一是坚持好字优先、稳中求进，加快转变经济发展方式。认真贯彻落实中央宏观调控各项政策措施，大力发展金融、现代物流、信息服务等现代服务业，积极发展先进制造业和高新技术产业。推进重点领域和重大项目的科技攻关，着力提高自主创新能力。强化节能减排责任制，万元生产总值综合能耗和主要污染物排放量进一步下降。二是坚持深化改革、扩大开放，加快完善有利于科学发展的体制机制。系统推进浦东综合配套改革试点，加快国资国企改革步伐，大力发展非公经济特别是民营经济。改善投资环境，进一步扩大利用外资。优化出口商品结构，鼓励关键设备、先进技术和重要资源进口。积极拓宽“走出去”的渠道和方式。推进长江三角洲地区联动发展，加强国内合作与交流。三是坚持城乡统筹、协调发展，加快社会主义新农村建设，加强城市建设与管理。推进现代农业加快发展，加强农村基础设施建设和社会事业发展，促进农民持续增收，加大对集体经济相对困难村扶持力度。加快建设枢纽型、功能性、网络化重大基础设施，推进城市网格化管理从中心城区向郊区城市化地区延伸。四是坚持以人为本、促进社会和谐，全面加强以改善民生为重点的社会建设。积极推动文化发展繁荣，加快推进教育、卫生等改革和发展，深化社区“三个中心”建设。进一步做好促进就业工作，继续扩大基本社会保障覆盖面，着力解决人民群众关心的住房和出行问题。加强收入分配调节，维护劳动者合法权益。切实加强社会管理，维护社会安定和谐。五是全力以赴做好世博会筹办各项工作。充分调动各方资源，确保世博会筹办各项工作按照时间节点和任务要求有力有序推进。

  各位代表：新世纪新阶段，上海已经站在新的历史起点上。历史的目光注视着我们，人民的期盼激励着我们。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，在中共上海市委的领导下，解放思想，振奋精神，齐心协力，加快落实“四个着力”，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，为创造更美的城市、更好的生活而努力奋斗！