**政府工作报告**

**——2011年1月16日在上海市第十三届人民代表大会第四次会议上**

**上海市市长 韩正**

各位代表：

  现在，我代表上海市人民政府，向大会作政府工作报告，请予审议，并请各位政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2010年工作回顾

  去年是中国2010年上海世博会的举办之年，也是实施“十一五”规划的最后一年。面对复杂多变的国内外经济环境，全市人民在党中央、国务院和中共上海市委的坚强领导下，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，坚决执行中央方针政策，按照“五个确保”的要求，努力做好各项工作，胜利完成市十三届人大三次会议和“十一五”规划确定的目标任务。

  确保办好上海世博会，是全市去年的头等大事。本届世博会是第一次在发展中国家举办的注册类世博会，吸引了包括190个国家、56个国际组织在内的246个官方参展者，参观者突破7300万人次，是世博会历史上参与度最广泛的一次盛会，也是新中国成立以来我国举办的规模最大、持续时间最长的国际活动。在党中央、国务院的坚强领导下，在国际社会的积极帮助、共同参与下，依靠全国各地区各部门各单位和全国各族人民的大力支持、共同努力，上海世博会围绕“城市，让生活更美好”的主题，秉承和弘扬理解、沟通、欢聚、合作的世博理念，充分展示城市文明成果、交流城市发展经验、传播先进城市理念、探讨城乡互动发展，以一届成功、精彩、难忘的世博会胜利载入世博会史册。上海世博会是荟萃人类文明成果的一次盛会，园区内各个场馆建筑创意丰富，各类展示、演艺、论坛精彩纷呈，城市最佳实践区和网上世博会两大创新影响深远，各国各民族的传统文化赢得广泛尊重和欢迎，追求平等、和谐的人类共同愿望得到普遍赞同。上海世博会的成功举办，实现了中华民族的百年世博梦想，向世界展示了中华民族五千年灿烂文明，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，增进了我国人民同各国各地区人民的相互了解和友谊，提升了我国国际地位和影响力，增强了全国各族人民的民族自豪感、自信心、凝聚力。

  申办筹备世博，充满诸多艰辛；确保成功办博，面对更多挑战。我们按照胡锦涛总书记提出的“六个确保”要求，全面落实科学办博、勤俭办博、廉洁办博、安全办博的指导方针，坚持举全国之力、集世界智慧，全力以赴做好各方面工作。我们把以人为本、服务为先作为重要原则，坚持相信群众、依靠群众、服务群众，力求使办好世博会与更好地服务群众紧密结合。我们把实事求是、直面问题作为根本方法，主动找差距、找问题、找隐患，定措施、定责任、定期限，不断改进各项工作。我们把科技引领、管理创新作为强大支撑，积极吸收运用最新科技成果和世界城市管理经验，努力提升城市管理水平。我们把全市动员、全民参与作为基本方式，凝聚各方力量，广泛发动志愿者，形成全社会参与世博、奉献世博的强大合力。世博会184天期间，园区运营平稳有序，各项服务措施不断完善；城市运行秩序井然，道路交通畅通，市容市貌整洁，环境质量优良，窗口服务热情，旅游接待周到，保障供应稳定，食品安全可控，世博知识产权保护有力；安保工作严密细致，平安世博目标全面实现；外事工作扎实周密，内宾接待认真细致；舆论宣传和社会动员积极有效，媒体信息引导和服务功能充分发挥，经受住了极端天气、单日103万超大客流等严峻考验，赢得了国内外参观者和社会各界的普遍赞誉。

  世博理念引领城市发展，世博精神提升城市精神。通过上海世博会的集中展示与实践运用，绿色、环保、低碳等引领未来发展的新理念得到更加广泛的认同，新一代移动通讯、生态节能材料、新能源汽车等一大批最新科技成果进一步从示范走向生活，科学、合理、有效的城市运行管理措施逐步转化为规范化、制度化的长效管理机制，全面开阔了人们的视野，深刻启迪了人们的心智。特别是全体办博人员大力培育和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、爱岗敬业的奉献精神，这不仅为世博会成功举办提供强大精神支撑，而且为上海可持续发展留下宝贵精神财富，激励我们在科学发展道路上开拓奋进。上海世博会虽然闭幕，但上海世博会精神永不落幕！

  过去的一年，面对办好世博会、加快自身转型发展、加强城市管理等重大考验，全市人民齐心协力、砥砺前行，经济社会发展取得新的成绩。

  （一）加快推进经济发展方式转变，保持经济平稳较快发展，经济运行质量和效益明显提高。全市生产总值预计比上年增长10%左右，地方财政收入比上年增长13.1%。社会消费品零售总额增长17.5%，全社会固定资产投资总额与上年基本持平，外贸出口1808亿美元，创历史新高。高度重视物价特别是主副食品价格问题，扩大蔬菜生产，积极组织货源，降低流通成本，努力保障市场供应和促进价格基本稳定，居民消费价格指数比上年上涨3.1%。深入贯彻落实国务院2009年19号文件，“四个中心”建设继续加快，现代服务业和先进制造业发展取得新成效。股指期货、融资融券、贷款转让市场、境外机构投资境内银行间市场等金融创新实现突破，跨境贸易人民币结算试点进一步扩大。浦东机场综合保税区一期实现封关运作，洋山保税港区水水中转集拼正式开展。虹桥商务区和外高桥国际贸易示范区加快建设，新型国际贸易试点启动实施。改善服务业政策环境，中介与专业服务、生产性服务、文化创意、商贸、旅游会展等服务业快速发展。上海迪士尼项目正式签约。启动第二批、第三批高新技术产业化重大项目，制定实施智能电网、物联网、云计算等专项行动方案，推动大型客机总装、航电等重点项目落地，一批产业园区成为国家级示范基地，新能源和新能源汽车、生物医药、软件和信息服务等战略性新兴产业发展取得阶段性新成果，工业企业利润、高技术产业产值增幅快于工业总产值增幅。加快实施国家科技重大专项任务，启动实施国家技术创新工程试点，全面完成世博科技行动计划。设立上海市创业投资引导基金，一批产业技术创新战略联盟和技术创新服务平台相继成立，一批创新成果加快产业化，研发费用150%加计扣除等政策得到有效落实，全社会研究与试验发展经费支出相当于全市生产总值的比例达到2.8%以上，专利申请量和授权量比上年分别增长7.7%和39%。颁布实施人才发展中长期规划纲要。构建了人才居住证、居住证转户籍、直接落户相衔接的人才引进政策体系。加大节能减排工作力度，强化责任和措施，制定并实施合同能源管理、差别电价等政策，调整淘汰900多个落后产能项目，单位生产总值综合能耗进一步下降。主要污染物减排提前并超额完成“十一五”目标，环保投入相当于全市生产总值的比例继续保持在3%左右，主要水体环境质量稳中有升，环境空气质量优良率达到92.1%，绿化覆盖率达到38.15%。

  （二）把保障和改善民生放在重中之重位置，统筹解决民生问题，人民生活继续改善。更加注重促进经济发展与民生改善相结合，努力使全市人民共享改革发展成果。城市和农村居民家庭人均可支配收入分别达到31838元和13746元，分别比上年增长10.4%和11.5%。多渠道扩大和促进就业，全市新增就业岗位63万个，城镇登记失业率为4.2%，就业形势平稳。完善社会保障制度，试行企业人才柔性延迟申领养老金，将城镇自由职业者、个体工商户基本医保并入城镇职工基本医保。增加了各类养老金，提高了最低工资、失业保险金、城乡居民最低生活保障等标准和公益性岗位从业人员收入。完善支援外地建设退休回沪定居人员的生活和医疗帮困政策，建立了企业退休人员因病或非因工死亡增发一次性救济费的制度。加强为老服务，新增养老床位1万张，社区居家养老服务对象达到25.2万人。成功创建全国残疾人工作示范城市。保障性住房新开工建设超过1200万平方米。廉租住房新增受益家庭0.9万户，累计受益家庭达到7.5万户。经济适用住房申请供应完成徐汇、闵行两区试点，在中心城区和有条件的郊区全面推开。颁布实施《本市发展公共租赁住房的实施意见》。动迁安置房新开工建设806万平方米，拆除二级旧里以下房屋54.6万平方米，受益居民1.81万户。制定实施 《关于进一步加强本市房地产市场调控加快推进住房保障工作的若干意见》。青草沙水源地原水工程基本建成。

  （三）加快社会事业发展，积极推进社会管理创新，社会保持和谐稳定。适应人们需求新变化，尽力为全市人民提供更好的基本公共服务。教育中长期改革和发展规划纲要颁布实施，国家教育综合改革试验区建设全面启动。在郊区新建和改扩建了54所中小学校，组织中心城区优质学校到大型居住社区开展对口办学。实现义务教育阶段47万来沪从业人员子女全部在公办学校或政府委托的民办小学免费就读。以减轻过重的课业负担为重点，推进基础教育课程和教学改革。新增了50所幼儿园。中高职教育贯通培养模式试点顺利开展。启动 “085工程”和新一轮“985工程”，高等教育内涵建设进一步深化。医药卫生体制改革有序推进，实施了一批国家公共卫生服务项目，在全国率先建立统一的住院医师规范化培训制度。健康城市建设取得新进展。新建45个社区公共运动场，成功举办市第十四届运动会，上海体育健儿在第四届全国体育大会和第十六届亚运会上取得优异成绩。广播电视制播分离进展顺利，区县经营性文化事业单位转企改制全面启动。优生促进工程有力推进。妇女儿童事业稳步发展。广泛开展军民“三同”活动，进一步密切军政军民关系。民族、宗教工作继续加强。推进社会管理创新，初步形成街镇综合治理大平台和基层大调解工作体系，全面畅通信访渠道，网上信访、初信初访办理、疑难信访协调化解等制度进一步完善，信访核查终结办法基本建立。积极维护劳动者合法权益，劳动争议调解仲裁体系建设扎实推进。开展了第六次人口普查。基本建成实有人口信息共享和应用平台。完成一批平安建设实事项目，加强“城中村”等治安复杂场所整治，社会大局保持稳定。

  （四）围绕确保世博会成功举办，大力加强城市建设和管理，枢纽型、功能性、网络化基础设施体系基本建成。立足应对长时间大客流的考验，市区联手，以区为主，重心下沉，动员全市人民共同参与，全面加强城市管理。运用交通综合信息平台等新技术设备，加强一体化交通组织和管理，公共交通尤其是轨道交通运能显著提升。广泛开展市容环境整治，加强乱设摊、乱张贴、跨门营业等顽症治理，出台流动广告设置、秸秆焚烧管理等一系列政府规章和临时性通告。创新城市管理方法，实施环境维护夜间作业、白天保洁和施工工地分类管理等。轨道交通加快建设，运营线路总长达到452.6公里。市域快速路网基本建成。龙耀路越江工程、闵浦二桥、外滩地区综合交通改造工程、铁路上海站北广场综合交通枢纽等建成投入使用。川气东送工程贯通并向上海供气。虹桥综合交通枢纽基本建成，虹桥国际机场扩建工程投入运营，上海空港旅客、货邮吞吐量分别达到7170万人次、370万吨，浦东国际机场货邮吞吐量排名世界第三。沪宁城际铁路、沪杭客运专线建成通车。外高桥港区六期工程竣工，上海港集装箱吞吐量达到2907万标准箱，跃居世界第一位。

  （五）加大统筹城乡发展力度，推动基础设施、社会事业等建设重心向郊区转移，郊区农村改革发展取得新进展。以推动郊区新城规划建设为重点，改善郊区农村生产生活环境，促进农民增收。完成嘉定、奉贤南桥、青浦、金山新城规划修编调整，郊区重点新城基础设施和社会事业建设全面加速。崇明生态岛建设纲要发布实施。完善强农惠农政策，推进设施农业和标准化养殖场建设，全年建成设施粮田7533公顷、设施菜田1890公顷、标准化畜禽和水产养殖场123家。加强粮食、蔬菜等农副产品生产和供应。加强郊区农村基础设施和环境建设，完成114个村庄改造、3248户低收入农户危旧房改造、4万户农村生活污水处理设施改造。“5+3+1”郊区三级医院建设全面推进，郊区540所村卫生室和145家社区卫生服务中心实现新型农村合作医疗实时报销，对乡村医生实行公共卫生服务补助。实施新型农村社会养老保险制度试点。促进非农就业，农村新增非农就业岗位12万个。启动农村集体建设用地流转试点，新一轮农民宅基地置换试点稳妥推进。

  （六）坚持以制度创新推动发展转型，充分发挥浦东综合配套改革试点的带动作用，改革开放不断深化。支持浦东新区制度创新率先突破，实施设立中银消费金融公司、创设单机单船融资租赁项目公司、期货保税交割、允许境内自然人投资设立中外合资和中外合作经营企业等改革创新，完善城乡统筹发展的体制机制，城乡发展差距继续缩小。实施国有企业开放性、市场化重组，市属经营性国有资产证券化率从上年的25.4%提高到30.5%。国资行业布局继续收缩，一批缺少主业的企业清理退出，主业突出的企业发展壮大。国有企业法人治理结构进一步完善，规范董事会试点、监事会团队化管理等工作稳步推进。促进民间投资和中小企业发展，建立中小企业服务中心、中小企业集合票据发行、改制上市等工作取得新突破，非公有制经济增加值占全市生产总值的比重约49%。推进贸易便利化与口岸区域合作，上海关区进出口商品总额达到6847亿美元。大力发展总部经济，外商直接投资实到金额超过110亿美元，新增45家跨国公司地区总部、22家投资性公司和15家研发中心。对外投资快速增长，企业人民币境外投资取得突破。深入推动长三角地区一体化发展，产业园区、旅游、医保等专题合作取得明显成效。积极参与长江“黄金水道”建设，进一步加强了与中西部地区和东北地区等老工业基地的合作交流。全面完成对口支援都江堰市灾后恢复重建工作，启动对口支援新疆喀什、青海果洛工作，扎实做好其他对口地区帮扶工作。外事、侨务和对台工作取得新成绩。沪港、沪澳、沪台经贸合作进一步加强。

  （七）按照“两高一少”目标，加强政府自身建设，政府服务与管理得到进一步改善。深入推进行政审批制度改革，建立审批目录管理制度，开展了市级和区县审批事项清理工作，初步建成市级网上行政审批管理和服务平台，在“中国上海”门户网站上开通了网上政务大厅，对50%的新设立内资企业实施并联审批，审批时间明显缩短，6万多件审批事项实施了告知承诺。扩大政府信息公开，主动听取公众对教育中长期改革和发展规划等公共政策的意见建议，向市人代会报送100家部门预算，首次向社会公开2010年预算、2009年决算和执行情况以及贷款道路建设车辆通行费、国有土地使用权出让金的使用情况，公开职业教育发展资金等19项财政专项资金、社保基金等4项社会公共资金的管理办法和分配使用情况，公开对口支援都江堰市灾后恢复重建、玉树救灾资金物资等6项审计结果，以及市级预算执行等审计整改报告。开展行政事业性收费清理，取消和停征107项收费。规范罚没收入收缴管理。按照国务院统一部署，全面清理规范地方政府融资平台。加强了市级行政事业单位国有资产管理。市级和8个区县的预算单位实现了电子集市采购。建立了全市因公出国（境）综合管理信息系统。基本完成市级政府部门与所属企业脱钩。严格执法程序，明确执法人员行为标准，强化执法培训，行政执法得到进一步规范。廉政工作继续加强，公务员队伍建设扎实推进。

  各位代表，去年的成绩来之不易，办博的经验与上海世博会精神极其珍贵。这是党中央、国务院和中共上海市委正确领导的结果，是全市人民团结一致、奋力拼搏的结果。为办好上海世博会，胡锦涛总书记等党和国家领导人多次亲临上海、指导工作；上海世博会组委会、执委会科学决策、统筹协调；中央和国家机关各单位关心帮助、密切配合；全国各省区市积极参与、鼎力支持；人民解放军指战员、武警部队官兵和公安民警吃苦耐劳、连续作战；200多万志愿者关爱体贴、热忱服务；全市人民顾全大局、真诚奉献；广大世博会参观者热情参与、文明礼貌。正是方方面面的真诚、智慧和汗水，共同铸就了上海世博会的成功、精彩、难忘。在此，我谨代表上海市人民政府，向工作和生活在上海、在各自岗位上辛勤劳动的全市人民，向广大世博会的建设者、工作者、志愿者、参展者、参观者，向人民解放军指战员、武警部队官兵和公安民警，向一贯支持政府工作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，向关心和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，表示最崇高的敬意和最诚挚的感谢！

  我们清醒地看到，上海发展存在不少风险挑战，我们的工作中还有诸多问题。经济社会发展的资源环境约束越来越紧，商务成本持续攀升，经济社会发展转型的压力不断加大。创新创业活力不足，创新人才的数量和结构还不能满足转型发展要求，人才的培养和使用机制需要创新完善。关系群众切身利益的住房、教育、医疗、社会保障、为老服务等领域还存在不少亟待解决的问题，城乡发展不平衡依然突出，部分群众生活仍然比较困难。城市安全管理存在不少薄弱环节。政府自身改革建设的任务依然繁重，政府职能仍要加快转变，依法行政能力有待提高，一些政府工作人员的能力、素质、作风还不适应形势发展的要求，形式主义、官僚主义和贪污腐败现象在一些领域依然存在。

  去年发生的“11·15”特别重大火灾事故，给人民群众生命财产带来严重伤害和巨大损失，我们深感痛心和内疚。事故发生后，党中央、国务院高度重视，市委、市政府立即成立了“11·15”火灾事故善后处置领导小组。统筹全市资源，全力以赴抢救伤员；抽调精干力量，尽最大努力妥善细致地做好受灾群众的安抚和安置工作；依法依规、认真负责地研究落实各项善后处置方案。同时，全面部署安全生产大检查，全力配合国务院调查组查清事实。虽然国务院调查组的调查处理结果尚未公布，但这起事故已经反映出建筑市场存在的混乱现象，暴露出建设工程安全管理存在的制度性缺失，说明我们政府工作还有诸多不到位、不落实，对此我们负有不可推卸的责任。在注重经济社会发展的同时，我们对可能影响城市运行安全和生产安全的重大问题认识不足、准备不够、措施不实，对已经暴露的问题没能紧抓不放、彻底解决；安全生产责任制没有有效落实，全过程安全监管不到位，企业违法操作、违章作业现象时有发生，一些制度形同虚设；对突发公共事件的应急预案和预防手段缺失或没有效果，全民安全知识普及和演练等方面不同程度存在问题；老建筑改造项目准入、监管、建设等方面存在制度漏洞，施工监理制度不合理，安全生产标准修订滞后；部分建设项目在招投标、总包、分包、施工、监理等环节存在区域分割等问题，缺乏监督制约。这些问题虽然集中在城市建设施工管理和安全监管方面，但也不同程度出现在政府工作其他方面，说明我们在作风建设、从严治政上需要加倍努力。我们一定要痛定思痛，深刻汲取教训，以对人民群众高度负责的态度，认真负责细致地做好事故善后处置工作，依法依规严肃追究责任，全面加强城市运行和生产安全管理，从严治政，更加奋发努力、勤勉负责地做好各项工作。

二、2011年主要任务

  2011年是实施“十二五”规划的第一年，也是改革创新的突破年。当前，世界经济正在逐渐复苏，但影响全球经济的不确定性因素很多。我国经济保持平稳较快发展的势头，但也面临一些突出矛盾和问题。上海正处于加快转型发展的关键时期，既要增强机遇意识，善于把握机遇，又要增强忧患意识，勇于开拓进取，努力开创科学发展的新局面。

  做好2011年政府工作，要全面贯彻落实党的十七大、十七届历次全会和中央经济工作会议精神，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，按照九届市委十三次、十四次全会的部署，坚持科学发展、推进“四个率先”，把创新驱动、转型发展贯穿落实到经济社会发展各方面和各环节，着力推进改革创新，着力加快结构调整，着力改善民生和加强社会建设，着力加强和改进城市管理，着力强化城市运行安全和生产安全保障，着力保持物价总水平基本稳定，实现“十二五”经济社会发展开好局、起好步。

  综合各方面因素，今年全市经济社会发展的主要预期目标是：全市生产总值增长8%左右，地方财政收入与经济保持同步增长，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，全社会研究与试验发展经费支出相当于全市生产总值的比例达到3%左右，单位生产总值综合能耗、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，环保投入相当于全市生产总值的比例保持在3%左右，城市和农村居民家庭人均可支配收入与经济保持同步增长。

2011年要着力做好以下几方面工作：

  （一）积极推进“四个中心”建设，加快产业结构优化调整

  促进经济转型，必须加快服务业发展、加快制造业升级、加快淘汰落后产能。依托“四个中心”建设，大力发展现代服务业。积极配合国家金融管理部门，推进金融中心市场化、国际化建设，进一步发挥金融对经济社会发展的支持促进作用。继续扩大金融市场规模，大力吸引境外成熟优秀企业发债上市，加强股权托管交易中心建设，研究筹建保险交易所。以跨境贸易人民币结算试点扩大为契机，拓展人民币跨境业务，支持推动跨境交易所交易基金、项目收益债券、石油期货、铅期货等新产品上市。推动金融税收、信用、监管等法律法规体系建设，集聚总部型金融机构、功能性金融机构、股权投资机构等金融资源，加快陆家嘴—外滩金融集聚区建设。推进国际航运中心建设，加快推进启运港退税、报检报关“一单两报”等创新试点，加快发展航运经纪、船舶交易、航运金融、航运保险、航运仲裁、现代物流等航运服务业。推动“三港三区”、北外滩等航运服务集聚区建设，争取综合试验区先行先试政策有进一步突破。推进国际贸易中心建设，提高市场开放程度和贸易便利化水平，推进内外贸结合、货物贸易与服务贸易结合、实体贸易与网上贸易结合的市场体系建设。推进服务业综合改革试点，落实营业税差额征收政策，认真抓好国家层面支持服务经济发展的税制改革试点，力争取得新的更大突破。做大做强会计、审计、法律、咨询、认证、检测、评估等专业服务业、中介服务业以及高技术服务业。大力发展生活性服务业。积极发展旅游会展业，打造世界著名旅游城市。

  继续推进高新技术产业化，加快培育和发展战略性新兴产业。积极对接国家战略规划，有舍有取，编制战略性新兴产业发展指导目录，研究制定产业技术路线图，抓紧实施一批专项工程，启动建设商用飞机发动机装试基地、民机航电产业基地等一批项目，加快推进12英寸集成电路芯片等一批项目建设，密切跟踪上海数据港云计算服务平台等一批新兴产业领域项目，加快培育一批行业龙头企业。启动运作新材料等创业投资基金。完善电动汽车、光伏建筑一体化等扩大应用的支持措施。

  加快制造业改造升级。促进电子信息制造业转型升级，推动自主品牌汽车发展，大力发展高技术船舶、海洋工程作业船等船舶产业，支持钢铁、石化产业等优化调整。鼓励企业加大技术改造力度，推动工业向园区集中，推进重点产业项目落地。加快淘汰高污染、高能耗、高危险、低效益的落后产能。

  进一步优化布局结构。着眼于提高城市环境质量、提升综合服务功能，抓紧做好世博园区后续利用规划开发，统一规划、统筹协调，积极推进世博园周边区域规划开发和建设，有序推进黄浦江两岸综合开发。加快虹桥商务区开发建设，推动大型会展项目尽快落地。大力推进迪士尼项目启动建设，加强周边区域整体联动规划。继续推动现代服务业集聚区、生产性服务业功能区优化发展。着眼于提升制造业能级、增强郊区经济实力，加强产业集群建设和产业链完善，加快推动临港装备、民用航空、上海化工区、国际汽车城、长兴船舶及海洋工程装备等产业基地建设。

  （二）促进科技体制改革和人才优先发展，努力提高自主创新能力

  加强统筹协调，创新科技管理体制机制。深化财政科技投入管理制度改革，统筹政府资金，改革投入机制与评估办法，提高各类资金使用效率。探索开展国有创业投资机构运作模式和评价体系改革。以张江高新区管理体制改革为突破口，推动创新政策、资源等全覆盖，带动提升全市各类高科技园区和开发区能级，争创国家自主创新示范区。加快推进杨浦国家创新型试点城区和紫竹科学园区建设。充分调动区县科技创新与产业化的积极性，完善市区创新联动机制，启动实施区县“创新热点”计划。

  注重建设服务平台和营造创新环境。全面落实国家技术创新工程试点任务，进一步强化财税金融政策支持，加快培育一批创新创业型企业，新建一批产业技术创新战略联盟。启动建设科技金融信息平台，大力发展风险投资、股权投资以及知识产权质押融资，支持一批科技型中小企业上市，做好张江高新区企业进入代办股份转让系统工作，鼓励商业银行发展科技专营服务机构，促进科技与金融更紧密结合。大力发展科技服务业。加强行业共性技术的研发与标准、检测等公益性服务，建立健全产业应用技术体系。深化科技国际合作。加强知识产权保护，积极开展打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动。深入实施标准化发展战略。

  聚焦国家战略，抓好国家重大专项组织实施工作，积极推动相关专项任务落地，促进阶段性成果转化。加强前瞻布局，在新能源、新一代信息技术、生物医药等领域，启动一批重大科技攻关项目，力争突破一批核心关键技术。开展世博成果集成示范，促进节能环保、智能电网、半导体照明等科技成果的规模化应用，建设电动汽车国际示范城市。推进生物样本库、国家蛋白质科学设施、国家肝癌科学中心等大科学工程和研发基地建设。加强基础科学和前沿技术研究。

  创新驱动、转型发展，根本要靠人才。牢固树立人才是第一资源的观念，全面落实人才发展中长期规划纲要，构筑更加科学合理、自由宽松的人才制度环境，加快建设国际人才高地。要诚心实意尊重知识、尊重人才、尊重创造，切实做到爱才、识才、育才、用才，求贤若渴寻找、发现和集聚人才，特别要扶持创业人才和培养使用青年人才，营造创新宽容的文化氛围，用科学精神、人文关怀和创新文化滋养、培育、激励创新创业人才，最大限度地激发人才的创新创造活力。坚持高端引领、整体开发，推进海外高层次人才引进、创新型高科技领军人才培养和首席技师培养三个“千人计划”，实现各类人才队伍协调发展。依托大型企业集团，建立高技能人才培养基地。完善引进人才居住证以及居住证转办常住户口相关政策，进一步解决好人才关注的居住、医疗和子女教育等问题。推进浦东国际人才创新试验区建设，力争在人才管理体制、出入境便利政策等方面取得突破。

 （三）远近结合、统筹兼顾，切实保障和改善民生

  始终站在群众立场，回应群众关切，不断化解民生难题，努力让困难群众生活更有保障，让老年群体生活得到更多关怀，让青年人生活有更好憧憬，让全市人民生活普遍改善。物价牵动千家万户，要进一步加大对物价的调控力度，切实保持物价总水平基本稳定。严格落实“菜篮子”、“米袋子”行政首长负责制，稳定和提高蔬菜等农副产品自给能力，加强粮食购销衔接与供应保障，推动农商联手、产销对接，多渠道降低流通费用，加快建立主副食品价格稳定基金，保障农副产品市场供应和价格基本稳定。充分考虑群众切身感受和社会承受能力，加强对公共产品和公共服务价格的监控。建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，及时向困难群众发放临时价格补贴，保障困难群众基本生活不受影响。

  把促进充分就业作为经济社会发展的优先目标，实施更加积极的就业政策，新增就业岗位50万个以上。坚持鼓励创业带动就业，创新小额贷款运作模式，完善房租补贴政策，帮助1万人成功创业。多渠道开发就业岗位，积极发展家庭服务业。发挥职业培训促进和稳定就业的积极作用，根据不同人群特点实施分类培训，鼓励和引导更多来沪从业人员参加上岗前定向培训和在职技能提升培训。加强公共就业服务体系建设，完善对高校毕业生的综合服务，将来沪从业人员全面纳入服务范围，帮助就业困难人员特别是零就业家庭成员实现就业。

  坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，按照与国家制度框架相衔接的原则，推进社会保障制度整合，逐步为全市人民提供更加公平的基本社会保障。完善城镇企业职工基本养老金计发办法，调整小城镇社会保险和来沪从业人员综合保险制度，全面实施新型农村社会养老保险制度。综合考虑物价等因素，统筹提高各类养老金和最低工资、失业保险金、城乡居民最低生活保障等标准。建立家庭支出型贫困预警和综合帮扶机制。积极发展社区为老服务，新增养老床位5000张，新建老年人日间服务中心20家、社区老年人助餐服务点40个，为26万名老年人提供社区居家养老服务。加强对孤儿和困境儿童的生活保障与关爱。继续弘扬尊重、关心和帮助残疾人的良好风尚，提高残疾人社会保障和公共服务水平。大力推动慈善事业健康发展。

  全面推进廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房和动迁安置房“四位一体”的住房保障体系建设，让更多的住房困难群众住有所居，逐步改善居住条件。新开工建设和筹措保障性住房1500万平方米、22万套（间），供应1150万平方米、17万套（间）左右。继续扩大廉租住房受益面，增加实物配租数量，实现廉租对象应保尽保。全面推进中心城区和部分郊区经济适用住房申请供应工作，进一步放宽申请准入标准。多渠道筹措公共租赁住房，建立健全公共租赁住房建设、管理运营机制，在有条件的区开展供应试点。加大动迁安置房供应力度。拆除中心城区二级旧里以下房屋80万平方米，启动郊区城镇棚户简屋改造。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主，加强房地产市场调控，按照国家部署做好房产税改革试点各项准备工作，抑制投资性需求，促进房地产市场平稳健康发展。

 （四）顺应人民群众期盼，大力发展社会事业

  着眼于促进人的全面发展和社会公平正义，更加注重基础性和功能性社会事业协调发展。坚持育人为本，突出“为了每一个学生的终身发展”这一核心理念，全面落实教育中长期改革和发展规划纲要。加大财政教育投入，提高全市财政教育支出占财政一般预算支出的比例。新增40所幼儿园。注重教育公平，加大教育转移支付力度，将公办小学、初中的生均公用经费基本标准分别从1400元、1600元提高到1600元、1800元，推进义务教育优质均衡发展。深化基础教育课程和教学改革，探索建立科学的教育质量评价体系，实施学生健康促进工程，着力培养学生探索未知、勇于创新的兴趣和素养，促进孩子们健康成长、全面发展。深化部市合作，以加强学科专业建设、提高人才培养质量为重点，推进高水平大学建设。大力支持地方高校内涵发展、办出特色。扩大中职校免费教育范围，建设一批职业教育精品特色专业和课程，提高来沪从业人员子女报考中职校的比例。继续推动老年教育发展。扩大教育开放，加快国外高水平大学引进步伐。

  坚持把基本医疗卫生制度作为公共产品向全体市民提供，突出保基本、强基层、建机制，积极稳妥推进医药卫生体制改革，一季度推出改革方案。继续实施国家及本市的基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目。深入推进健康城市建设。立足于群众就医用药安全、实惠、方便，在公立基层医疗卫生机构全面实施基本药物制度，完善药品集中采购配送机制，降低药品价格。建立健全补偿机制，完善绩效考核制度，做实社区卫生服务机构收支两条线管理。开展家庭医生服务模式试点，引导合理就医，为市民提供更好的健康管理服务。推进公立医院改革，加大政府投入，加强、优化医保监管和卫生监督，切实维护公立医院的公益性。推进医疗资源纵向整合试点。增加供给不足的医疗资源，满足市民对老年护理、康复、精神卫生等服务的需求。落实促进中医药事业发展政策，完善中医药服务网络。深化住院医师规范化培训改革。鼓励和引导社会资本参与医疗卫生事业发展。大力发展现代医疗服务业，加快浦东上海国际医学园区和新虹桥国际医学中心建设。

  贯彻落实《全民健身条例》，加快公共体育设施建设，完善体育公共服务体系，大力开展全民健身活动，增强市民体质。推进国家级体育训练基地建设。全力办好第十四届国际泳联世界锦标赛。加快发展体育产业。深入推进优生促进工程和人口早期启蒙工程，完善计划生育奖励和补助政策，加强流动人口计生服务和管理。切实贯彻男女平等基本国策和儿童优先原则，提高妇女儿童发展水平。

  （五）牢固树立群众观点，加强和创新社会管理

  坚持相信群众、依靠群众、服务群众，把握新形势下群众工作新特点，推动社会建设和管理创新。加强社区建设，推动财力保障下沉和服务重心下移，进一步完善条块协同机制，促进基层管理力量整合联动。加强社区事务受理服务中心标准化建设。推进居委会自治家园建设，完善听证会、协调会、评议会等民主管理制度，加强住宅物业管理和业委会建设，支持群众自我管理、自我教育、自我服务。推进村委会建设，基本完成村务公开和民主管理“难点村”治理工作。提高实有人口信息管理系统运行效率，探索建立户籍人口居住地服务和管理制度。

  正确反映和兼顾不同方面群众的利益，着力预防和化解社会矛盾。大力推行重大事项社会稳定风险分析和评估制度，使各项决策更加符合群众根本利益。贯彻落实劳动法规，加强劳动关系三方协调机制建设，推进企业和行业工资集体协商，完善劳动关系预警和应急处理机制，着力维护劳动者合法权益。完善人民调解制度，加强物业管理、环境污染、医患纠纷等领域行业性、专业性调解组织建设，积极构建街镇综治工作中心的联动机制，进一步扩大法律援助覆盖面，为群众维护权益提供更加便利的服务。推进区县“信访大厅”建设，完善初信初访办理、第三方参与信访、信访事项终结等制度，更好地发挥信访了解民意、服务群众的作用。深入推进平安建设，完善网上网下一体的治安防控网络，积极防范和依法打击违法犯罪活动，切实保障人民群众生命财产安全。

  鼓励社会各方参与社会建设和管理。探索社会组织登记管理改革，推进行业协会等直接登记管理。完善政府购买服务机制，着力培育以服务民生为重点的社会组织。支持工会、共青团、妇联等发挥骨干作用，积极探索社会组织枢纽式服务管理模式。推进社会工作者队伍和专业机构建设，深化和拓展服务领域。大力弘扬志愿精神，完善志愿者服务制度。进一步加强民族、宗教工作。深入开展国防教育，加强国防动员和后备力量建设。扎实开展双拥共建，巩固和发展军政军民团结。

 （六）加快建立健全常态长效管理机制，大力提升城市现代化管理水平

  顺应人民群众对世博后城市管理的新期盼，坚持以人为本、安全为先、管理为重，围绕安全、整洁、有序、高效、法治的要求，进一步加强和改进城市管理。切实增强责任意识和法制意识，始终把人民群众安全放在首位，在人民群众广泛参与下，研究制定加强城市运行安全和生产安全保障的综合措施，全面加强安全管理制度建设，细化落实政府监管责任，严防重特大事故发生。强化安全生产监管，加强全员、全过程、全方位安全管理，落实企业法定代表人安全生产第一责任人制度，建立经常性、制度化的各类安全隐患排查治理机制。全面整顿和规范建筑市场，切实加强施工现场质量安全管理。强化轨道交通、越江工程等重要设施安全管理。加大危险化学品企业布局调整力度。完善食品安全监管体制，建立食品安全风险主动发现和预警机制，健全食品安全溯源体系，加强食品药品全过程监管。强化能源安全保障体系建设。加强灾害性天气的监测预警。普及公共安全和应急防护知识。增强社区综合防灾减灾能力。提升城市安全设施装备水平。深化应急预案和应急体制、机制、法制建设，加强实战演练，切实提高预防和处置突发事件的能力。

  巩固和放大世博效应，推动城市管理重心进一步下沉，加快建立健全城市管理长效机制。加大顽症治理力度，实施文明施工管理办法，规范户外广告和流动广告管理，提高道路保洁质量标准。落实公交优先发展的政策和措施，完善交通综合信息平台，优化地面公交线网，加强地面公交与轨道交通的衔接，促进出租汽车行业健康持续发展。健全城市管理维护投入机制，完善城市维护标准、规范和定额体系，增加市区两级城市维护资金投入。深化城市网格化管理。进一步推进政企分离、管养分开，促进服务市场竞争，扩大政府购买服务规模。深化规划编制工作，强化规划管理和执法。加强地下空间规划、建设、利用和管理。拓宽公众参与城市管理的途径，形成全民参与、社会监督的有效机制。

  继续完善现代化基础设施体系。推进洋山深水港区四期工程前期工作，基本完成黄浦江上游航道整治工程。加快完善虹桥综合交通枢纽配套设施，提升综合服务功能。推进浦东国际机场第四、第五跑道建设前期工作。完成京沪高速铁路上海段建设，建成铁路金山支线改造工程，启动沪通铁路建设和沪乍铁路前期工作。加快轨道交通基本网络建设，推进11号线北段、12号线、13号线等项目建设，深化5号线南延伸、8号线三期、9号线三期、10号线二期、17号线等项目前期工作。推进S26东段、S6、崇启越江通道建设。建成军工路越江隧道，加快长江西路、虹梅南路-金海路等越江工程建设。

  （七）大力推进 “智慧城市”建设，全面提高城市信息化水平

  建设现代化国际大都市，必须率先构建“智慧城市”，始终在城市信息化方面走在前列。把信息基础设施作为城市最重要的基础设施，规划建设现代网络和信息通信基础设施。加快建设城市光纤宽带网，实现百兆宽带接入能力覆盖300万户家庭。继续优化完善第三代移动通信网络，基本实现全市域覆盖。加快推进“三网融合”，鼓励三网业务相互进入，支持融合型业务发展，新建覆盖100万有线电视用户的下一代广播电视网络系统。加快建设新亚太海底光缆系统，海光缆国际通信容量继续保持全国50%以上。强化信息基础设施统筹规划和集约建设。

  大力提升城市信息化应用水平。积极运用新兴网络和信息技术，推进城市管理和公共服务信息化，着力提升城市智能化水平。实施电子商务行动，大力推进第三方电子支付发展。积极推进航运信息共享、物流服务等平台建设。实施数字城管行动，加快推进城市交通智能化、城市网格化管理、智能电网等信息化工程。实施数字惠民行动，加快推进以居民健康档案和电子病历应用为核心的数字健康工程、以教育信息化公共服务平台建设为重点的数字教育工程、以社区管理和民生服务信息化为重点的数字社区工程建设。推进信息化与工业化深度融合，加快企业信息化建设，积极运用信息技术推进传统产业转型升级。 （下转第3版）

  积极推进信息产业发展。聚焦市场前景好、产业带动强的领域，强化关键技术研发和应用，大力推进物联网、新型显示、网络和通信、集成电路、汽车电子产业发展。启动实施“云海计划”，积极推进云计算在教育、健康、政务等领域应用示范。积极发展信息服务业，推动数字出版、电子阅读等形成产业规模优势。

  （八）继续加强节能减排和环境保护，不断改善城市生态环境

  始终把建设生态宜居环境作为紧迫而重要的任务，深入实践世博会绿色、环保、低碳理念，大力推进节能降耗，加强资源节约和综合利用。积极推进工业、建筑、交通、居民生活等重点领域和重点用能单位的节能改造和管理，加快节能地方标准建设，新建高标准节能建筑60万平方米，对新建居住建筑全面执行65%的节能标准，加快推进清洁能源汽车的应用。大力推进国家重大天然气项目配套工程，建成上海临港燃气电厂，推进闵行燃机电厂工程和东海大桥海上风电二期工程等项目前期工作。健全节能市场机制和激励约束机制，加大合同能源管理，全面贯彻实施前置性能评制度，探索节能减排市场交易试点。鼓励和引导节水、节材，倡导绿色低碳的生产方式、消费模式和生活习惯，积极开展多层面、多领域的循环经济试点。

  加强污染减排和防治，推进环境保护和生态建设。强化污染减排目标管理，增加氮氧化物和氨氮总量控制指标。全面完成第四轮环保三年行动计划。加快建设白龙港污水厂扩建二期工程、白龙港片区南线输送干线完善工程、郊区污水厂网及截污纳管等重点项目，启动燃煤电厂脱硝工作。加快推进宝山南大和金山卫化工集中区等重点地区环境综合整治。深入推进本市太湖流域水环境综合治理。切实加强对建筑施工噪声和工地、道路、堆场扬尘以及机动车鸣号、秸秆焚烧等污染源的监管和防治。加快推进中心城增绿、郊区新城建林和外环生态专项等工程，完成绿地建设1000公顷，其中公共绿地500公顷。有序推进青草沙原水通水切换工作，让1000万上海市民喝上优质长江水，加强黄浦江上游等饮用水源保护，完成1000万平方米以上二次供水设施改造。按照减量化、资源化、无害化要求，启动生活垃圾分类投放、收集、运输、处置试点，加快老港固体废弃物综合利用基地建设，推进浦东、金山、松江、奉贤等区生活垃圾处理设施建设。

 （九）以加快郊区新城建设为重点，促进城乡一体发展

  加快建设重心向郊区转移，大力推进郊区新城建设。规划引领，产业发展与新城建设互动融合，基础设施和社会事业同步建设，统筹推进郊区工业园区、产业基地和大型居住社区与新城建设。加快提升嘉定、松江新城综合功能，加快推进青浦、奉贤南桥、浦东南汇新城建设，加快推进金山、崇明新城和新市镇优化发展。积极推动基础设施、重大功能性项目向新城倾斜，继续推进“5+3+1”郊区三级医院和一批优质学校建设，完善大型居住社区市政公建配套。积极推进小城镇发展改革试点。结合地域特点，加快推进新市镇建设和老集镇改造。

  进一步加大对“三农”的扶持力度，扎实推进社会主义新农村建设。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针，提高农村发展水平和农民生活水平。优先安排与农民生产生活相关的基础设施和环境建设。把水利作为农村基础设施建设重点，加大投入力度，加强农田水利建设、河流治理和农村集中供水工程建设。继续推进自然村落保护、改造和整治，完成100个村庄改造、4万户农村生活污水处理设施改造。优化郊区农村教育、医疗资源配置，加强农村公共服务建设。加快发展高效生态农业，继续提高农业科技水平，加强农业设施建设，新建高水平粮田667公顷、标准化畜禽养殖场20家、标准化水产养殖场1000公顷，创建一批蔬菜标准园。进一步完善强农惠农政策，拓宽农民增收渠道。大力促进非农就业，新增非农就业岗位10万个。加大金融支持力度，积极发展农民专业合作社、家庭农场，挖掘农业内部增收潜力。大力发展农业旅游业，延长农业产业链。推进农村集体经济组织产权制度改革，增加农民财产性收入。

  继续深化农村改革。全面完成农村土地延包后续完善工作。建成以乡镇为单位的土地承包经营权流转管理服务中心。按照节约用地、保障农民权益的要求，有序推进农村集体建设用地有偿使用和流转，稳妥推进城乡建设用地增减挂钩和农民宅基地置换试点，积极推进和规范农村土地综合整治。进一步完善生态补偿机制，对主要农产品生产区县实行奖励补助制度。

  （十）加大开放创新力度，加快建设国际文化大都市

  文化深深熔铸在民族的血脉之中，是城市生存发展和振兴繁荣的本质性力量。加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”，必须抢占文化发展制高点，不断提升城市文化软实力。坚持先进文化的前进方向，高扬时代发展的主旋律，充分发挥文化引领社会、教育人民、推动发展的重要作用。顺应发展社会主义市场经济对文化建设的新要求，满足人民群众不断增长的精神文化需求，一手抓发展公益性文化事业，一手抓发展经营性文化产业。坚持公益性、基本性、均等性、便利性，以政府为主导，以公共财政为支撑，以公益性文化事业单位为骨干，完善公共文化服务体系。积极发展公益性文化事业，提高公共文化服务质量和水平。以加强社区文化建设、改善农村公共文化设施网络和服务水平为重点，继续推进惠民文化工程建设。广泛开展群众性文化活动，提高公共文化活动的群众参与度。结合世博场馆后续利用和郊区新城建设，规划建设一批重大公共文化设施。加强地方志编纂。在城市更新中充分尊重、珍视城市历史文化，加强历史文化风貌区、优秀历史建筑及非物质文化遗产保护，传承历史文脉，挖掘长期积淀的文化内涵，丰富城市文化精神。

  解放和发展文化生产力，聚焦重点领域和关键环节，推进文化体制改革和创新。根据创新体制、转换机制、面向市场、增强活力的原则，加快推进经营性文化单位转企改制，培育合格的文化市场主体。完善政策措施，支持非公有制资本进入政策允许的文化产业领域。积极推动有条件的文化企业集团重组上市，加快培育一批具有国际影响力的文化骨干企业，切实增强文化产业的整体实力和国际竞争力。鼓励开发丰富多样的文化产品和服务，拓展新的文化业态，促进人民群众文化需求规模扩大、层次提升。积极促进文化与创意、科技、金融、贸易相结合，加快推进“创意城市”建设，努力使文化产业成为支柱性产业。充分运用数字、网络等高新技术，大力发展新媒体、动漫等新兴文化产业，积极推动传统文化产业转型升级。加强对文化创意产业基地的统筹规划，推进国家数字出版、国家网络视听等重点基地建设。加快建设文化产权交易平台，拓展文化产品流通和文化服务市场，加快集聚各类文化要素，增强资源配置功能。

  把文化人才建设作为文化发展的关键举措，加大政府投入力度，创新文化人才培养、引进和使用机制，加快培育一批创新能力强、人才集聚度高、在国内外享有较高知名度的优秀文化团队。按照弘扬主旋律、提倡多样化的要求，鼓励创作更多思想深刻、艺术精湛、群众喜闻乐见的优秀文艺作品。

 （十一）聚焦重点抓突破，深入推进经济体制改革

  继续高举浦东开发开放旗帜，大力推进浦东综合配套改革试点。实行开发主导和管理重心下沉，建立扁平高效的新型区域管理体制。完善政府购买公共服务机制，创新公共服务供给模式和社会管理模式。聚焦“四个中心”核心功能区、战略性新兴产业主导区建设，推动金融、航运、贸易、科技等重大改革举措在浦东先行先试，探索形成符合国际惯例、有效促进功能建设和产业发展的制度环境。加大统筹城乡发展力度，实施村庄改造计划和农民增收计划，推进教育、医疗基本公共服务区级统筹和管理体制并轨。

  深入推进国资国企改革。改造国有资本流动平台，完善运行机制，发挥国有股权管理功能，促进国有资产有进有退、有序流动。深化国资国企开放性、市场化重组，鼓励和支持本市国有企业与中央企业、外地企业、民营企业、外资企业之间的兼并重组。加快推动一批企业集团整体上市，提高经营性国有资产证券化率。推动国有企业优势资源向主业集中，支持主业做强做大，提高市场竞争力。完善国有企业法人治理结构，规范董事会建设，建立健全企业领导人员的激励约束机制。建立健全国有资本经营预算制度。

  全面促进非公有制经济加快发展。放宽市场准入，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。加大支持力度，继续解决制约民营经济发展的资金融通、自主创新、人才引进、项目审批等突出问题。大力扶持中小企业发展，着力推进公共服务平台建设，完善中小企业上市、小额贷款、集合债券、融资担保等融资服务体系，加强“专精特新”中小企业培育。

  加快现代市场体系建设，进一步发展资本、技术、人才、产权等要素市场。继续加强市场监管，深入整顿和规范市场秩序，强化产品质量管理，依法严厉打击商业贿赂、虚假广告等行为，努力让人民群众买得放心、吃得安心、用得舒心。加快建设社会诚信体系，探索建立涵盖多领域的信用信息共享和联动机制，扩大信用产品、信用服务应用。

 （十二）坚持开放型经济发展方向，提升对内对外开放水平

  进一步扩大全方位开放，深入推动 “引进来”与“走出去”相结合。加快转变外贸发展方式，优化市场结构和贸易结构，深入拓展新兴市场，扩大具有自主知识产权、自主品牌、高附加值的产品出口。进一步增强口岸服务功能，发挥外高桥、洋山保税港区的优势，增加先进设备、关键零部件和国内短缺资源进口，成为我国进口商品的重要集散地。推动加工贸易转型升级，大力发展口岸贸易、服务贸易和新型国际贸易。着力优化利用外资结构，营造良好投资环境，引导外资投向现代服务业和战略性新兴产业，加快集聚外资企业地区总部、研发中心、营运中心、结算中心、数据中心等功能性机构，更加注重引进国外先进技术、管理理念和高端人才。创新利用外资方式，鼓励外资参与资本市场、股权投资、风险投资和并购重组。鼓励有条件的企业实施跨国并购，开展对外工程承包，大力承接离岸服务外包，加快培育一批本土跨国公司和知名品牌。健全对外投资合作的政策促进体系、服务保障体系、风险防范体系和应急处置体系。继续扩大与港澳地区的经贸往来与合作。把握两岸经济合作框架协议实施的机遇，加强沪台经贸、文化等领域的交流合作。进一步做好侨务工作，积极支持海外侨胞、港澳台同胞参与上海经济社会发展。继续发挥外事工作在本市对外开放中的积极作用。

  加强国内区域合作，更好地服务全国。深入贯彻《长江三角洲地区区域规划》，推进长三角一体化发展。推动长江黄金水道共建和长江沿岸城市多领域合作。坚决落实中央《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》，主动参与中部地区崛起和东北地区等老工业基地振兴，积极开展与环渤海和珠三角等地区的合作，鼓励有条件的产业园区输出品牌、管理和技术。完善支持内资企业投资的政策体系和服务网络，服务好各地来沪企业。深化与各省区市的合作交流。加强对口支援工作，对新疆、西藏、云南、青海和三峡库区有关的对口支援地区，加大帮扶力度。

三、关于《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（草案）》的说明

  市委、市政府对制定 “十二五”规划工作高度重视，早在2009年上半年就部署前期研究工作，在2010年开展了全市“十二五”规划大讨论，并先后多次广泛征求各方面意见，努力使规划的编制过程成为凝聚人心、形成共识、探索思路、解决难题的过程。九届市委十三次全会审议通过了《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》，市政府据此制定了 《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（草案）》，提请本次大会审议批准后，颁布实施。下面，我就两个问题作简要说明。

  （一）关于“十二五”规划的总体考虑

  “十一五”时期是上海发展极不寻常、极不平凡的五年。经过五年奋斗，上海圆满完成国家交给的办好世博会的光荣任务，实现经济社会又好又快发展，“四个中心”框架基本形成，城市的国际竞争力和影响力明显提升，“十一五”规划的目标任务全面完成。“十二五”时期，是上海加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”的重要时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的关键时期。《纲要（草案）》根据市委《建议》，立足“十一五”发展基础，把握“十二五”发展形势，提出“十二五”发展的指导思想、基本要求和目标任务。

  上海“十二五”发展的指导思想是，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，按照中央提出的以科学发展为主题、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和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、促进社会和谐的排头兵。坚持科学发展、实现“四个率先”，是中央对上海的明确要求和殷切期望，也是上海义不容辞的责任和义务。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。在“十二五”规划编制中，我们力求把创新贯穿于经济社会发展的全过程和各环节，努力贯彻六个基本要求，这就是必须深入推进改革开放，必须加快产业结构战略性调整，必须更加注重以人为本的社会建设和管理，必须着力推动城乡一体化发展，必须加快推进资源节约和环境保护，必须全面落实依法治国基本方略。

  “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。《纲要（草案）》提出了七个方面的主要目标和35项具体指标。一是经济发展质量和效益明显改善，全市生产总值年均增长8%左右，第三产业增加值占全市生产总值比重达到65%左右。二是城市创新活力大幅提升，全社会研究与试验发展经费支出相当于全市生产总值比例达到3.3%左右，战略性新兴产业增加值比2010年翻一番。三是城市服务功能全面增强，“四个中心”核心功能初步形成，城市信息化整体水平迈入国际先进行列，城市文化更加繁荣、更具魅力。四是城乡居民生活质量和水平明显提高，各类保障性住房新增供应100万套左右，财政性教育投入占地方财政支出的比重达到15%。五是生态环境不断优化，能源资源利用效率不断提高，单位生产总值综合能耗、单位生产总值二氧化碳排放量和主要污染物排放总量进一步下降。六是改革开放取得新的突破，市场配置资源能力进一步增强，开放型经济和城市国际化程度达到新水平。七是社会主义民主法制更加健全，社会管理制度加快完善，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。提出上述目标的主要考虑是，体现国家对上海发展的战略定位和要求，体现为全市人民创造更加美好的城市生活这一根本目的，体现创新驱动、转型发展的时代要求，更加重视优化经济结构和提高质量效益，更加重视科技进步与自主创新，更加重视提升城市服务功能，更加重视保障和改善民生，更加重视生态环境建设。

  （二）“十二五”时期的主要任务

  《纲要（草案）》围绕创新驱动、转型发展，提出了13项主要任务。这里，从经济建设、社会建设、改革开放三个方面作简要说明。

  科学发展是解决所有问题的关键。上海经过二十年的经济高速增长，以投资拉动为主的经济增长模式已难以为继，转变经济发展方式刻不容缓。“十二五”时期，要牢牢把握重要战略机遇期，把提高经济发展质量和效益作为经济工作的中心任务，咬住“四个中心”建设的国家战略目标，加快结构调整、强化自主创新、推进节能减排，不断增强城市的国际竞争力。《纲要（草案）》从七个方面对经济建设进行了部署。一是迈向“四个中心”。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，全面提升经济中心城市的国际地位，为2020年基本建成“四个中心”奠定坚实基础。二是构建服务经济时代的产业体系。把结构调整作为转型发展的主攻方向，加快发展服务业，培育发展战略性新兴产业，大力提升制造业能级，加快推进农业现代化，不断提高产业核心竞争力。三是建设充满活力的创新型城市。充分发挥上海科技教育资源和人才集中的优势，以科技创新引领未来发展，完善城市创新体系，增强科技创新能力。四是构筑城乡协调的发展格局。优化市域空间布局，加快发展重心向郊区转移，以郊区新城建设为重点，推进新型城市化和新农村建设。五是创建面向未来的智慧城市。突出信息化领先发展，加快数字化、网络化、智能化的城市基础设施建设，推动信息化在政务、商务、生活等领域的渗透和运用，促进产业智能发展。六是建设管理一流的现代都市。坚持以人为本、安全为先、管理为重，把世博经验转化为城市管理长效机制，努力形成安全、整洁、有序、高效、法治的城市现代化管理格局。七是营造生态宜居的绿色家园。积极应对气候变化，着力推进节能减排，推动绿色低碳发展，加快建设资源节约型、环境友好型城市。

  改善民生是推进转型发展的出发点和落脚点。要立足国情、市情，坚持尽力而为、量力而行，突出保基本、重均衡、可持续，聚焦住房、医疗、教育、社会保障等群众关切，不断提高基本公共服务能力，使发展成果更加均衡地惠及最广大人民群众。要把加强和创新社会管理摆在更加重要的位置，牢固树立群众观点，完善公众参与机制，创新政府管理方式，进一步夯实基层基础，维护社会公平正义、和谐稳定。《纲要（草案）》从三个方面对社会建设进行了部署。一是创造安居乐业的人民生活。着力完善保障民生的制度安排，实施更加积极的就业政策，努力构建和谐劳动关系，合理调整收入分配，推进社会保障制度整合衔接，积极应对人口老龄化，加快形成“四位一体”的住房保障体系。坚持以改革促发展，提升教育、卫生服务质量。二是促进和谐有序的社会管理。大力加强社区建设，发展基层民主，积极培育社会组织，激发社会活力。加强人口综合服务和管理，注重矛盾源头预防，畅通民意表达和回应渠道，促进矛盾纠纷规范化、制度化解决。三是塑造时尚魅力的国际文化大都市。坚持社会主义先进文化前进方向，深化文化体制机制改革，提高文化原创能力，加强公共文化服务，提升文化产业的竞争力和辐射力，推动商旅文体联动发展，着力推动文化大发展大繁荣。

  改革开放是推进转型发展的强大动力。上海过去二十年大发展，靠改革开放；下一步要实现发展转型，更要靠改革开放。要坚持社会主义市场经济的改革方向，着力于加快市场化、国际化进程，聚焦重点领域和关键环节，以更大的决心和勇气深化改革、扩大开放，努力当好全国改革开放的排头兵。《纲要（草案）》从三个方面对改革开放进行了部署。一是建设创新开放的新浦东。高举浦东开发开放的旗帜，按照“三个着力”的要求，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。二是争当改革攻坚的排头兵。深入推进行政体制改革，促进多种所有制经济共同发展，营造有利于服务经济发展的制度环境，推进社会领域体制机制改革，率先形成有利于科学发展的体制机制。三是形成海纳百川的开放格局。推动长三角一体化发展，促进区域合作互利共赢，扎实开展对口支援工作，在更大范围、更广领域、更高层次上参与全球竞争合作，提升城市国际化水平。四、全面加强政府自身建设

  做好今年和未来五年经济社会发展工作，必须以创新精神加强政府自身建设。紧紧围绕建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府，践行执政为民，坚持从严治政，突出转变职能，注重创新管理，着力提高服务能力，加快把上海建设成为全国行政效率最高、行政透明度最高、行政收费最少的行政区之一。

  （一）转变职能、创新制度，不断提高行政效率

  政府行政效率的高低，事关群众生产生活和企业经营发展，直接影响城市国际竞争力。加快政府职能转变，力求在加强服务中改进管理，减少对微观经济运行的干预。综合运用规划、产业政策和财税、价格等手段，改善经济调节和市场监管。更加注重加强社会管理和公共服务，建立健全均衡发展、广泛覆盖、便民高效的公共服务体系，着力提供优质的公共产品和服务。加快事业单位分类改革，继续实施事业单位绩效工资改革。

  深化行政审批制度改革，大幅提高审批效率。推动行政审批事项全部上网、全程上网，实现所有市级部门审批业务系统、区县审批平台与市级网上审批管理和服务平台互联互通。继续优化审批流程，推进审批标准化建设，全面实施建设工程、企业设立并联审批，进一步扩大告知承诺实施范围，压缩审批时限。继续下放审批事项，对与企业和市民密切相关的事项，尽可能由区县和街镇办理，提高审批办理的便利程度。完成区县审批事项清理，以及国务院第五批取消和下放审批事项的对应清理。改革监管方式，强化批后监管。

  坚持管理重心下移，加快完善“两级政府、三级管理”体制。合理划分市、区县、街镇管理权限，推动区县、街镇集中精力加强社会管理和公共服务。对跨区域、跨系统、网络化特征明显的项目，加强市级统筹协调；对区域性、单体性项目，尽可能下放到区县，加强区县管理力量。全面实施市与区县财税管理体制改革，加大税收属地征管力度，优化调整地方税收市区分享比例，调动区县创新驱动、转型发展的积极性。完善财政转移支付机制，促进区县协调发展。

  深化电子政务建设，以信息技术的广泛运用提高管理效率。强化政府门户网站的办事服务功能，加快推进电子政务云、跨部门信息系统建设和应用集成，促进部门之间信息资源整合共享，推动形成社会管理、公共服务事项“网上一口受理、在线协同办理”的工作格局，方便企业、群众在线申办各项事务。从规范文件、简报入手，大力推行无纸化办公。建立电子监察、网络投诉、行风政风测评平台和电子政务绩效评估体系，制定出台电子政务管理办法、规范标准，健全安全保障体系。总结推广世博筹办举办经验，完善部门间、部门与区县间协调配合机制，充分发挥牵头部门的总负责作用，落实配合部门责任，形成推进合力，使政府服务更加高效便民。

 （二）贴近需求、扩大公开，不断提高行政透明度

  坚持不懈推动行政权力在阳光下运行，把政府信息公开作为基本制度，最大力度推进政务公开透明，让人民群众充分知情、理解、参与、监督。加大主动公开力度，全面严格执行国务院各部门有关公开的规定，力争做到全国领先。重点推进市民最为关心的财政性资金公开。除法律、法规有特别规定外，今年起所有市级部门预算报市人代会审议，所有市政府部门预算向社会公开。健全定期公告制度，规范细化公开内容，今年财政专项资金公开从19项增加到30项。进一步扩大公开地方政府债券、排污费收入、城市基础设施配套费、公用事业附加等政府非税收入的收支安排等情况。

  大力深化审计公开。进一步加大对重点部门、重点领域，以及涉及民生、环境保护等重点资金、重点项目的审计力度，扩大审计结果公开。今年向社会公开部门预算和专项资金的审计结果、整改结果，公开世博会运营资金决算审计结果和世博会建设项目跟踪审计结果。完善审计整改联动机制，强化审计整改合力，提高审计整改质量和效果。

  扩大民生与公共服务类信息公开，让群众看得懂、用得上。继续定期公告社保基金、彩票公益金、住房公积金、房屋维修基金的收支、管理情况。推进行政审批、行政事业性收费和国资监管信息公开，稳步推进涉及重大公共利益的行政处罚信息公开。依法推进市政府各部门所属事业单位、与群众密切相关的各类公共企事业单位的信息公开。积极推动政府信息公开向基层延伸，方便企业、群众获取所需信息。

  （三）规范制度、完善体制，严格控制行政事业性收费

  严格规范行政事业性收费，坚决减轻企业和社会负担。着力完善收费标准形成机制，按照成本补偿及非营利的原则核定收费标准，切实解决标准偏高、项目偏细、计费方式不够合理等问题。制定行政事业性收费管理规定，建立常态清理机制，清理调整不适应发展形势要求的收费事项。严格控制新增收费，对政府职责范围内的公共管理和服务，不得设立收费事项，所需经费由同级财政预算保障。

  加快完善公共财政体系。按照科学完整、有机衔接、公开透明的要求，建立健全由公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保险基金预算组成的政府预算体系。优化财政支出结构和方式，保障公共行政、公共管理、公共服务的财政经费，加快构建促进转型发展的财税体制，建立财政支出绩效评价管理制度。加强税收征管，优化纳税服务，为经济社会发展提供财力保障。

  （四）规范执法、严格程序，深入推进依法行政

  依法行政是现代政治文明的重要标志，政府的所有行为都要于法有据、程序正当。坚持规范、公正、文明执法，增强政府执行力和公信力。在加大执法力度、加强执法监督的同时，着力完善行政执法程序，规范流程，依法细化、量化自由裁量权。完善执法告知制度，编制《行政相对人权益告知手册》，切实维护行政相对人合法权益。坚持服务为重、教育为先，积极探索柔性执法，更多地采用行政指导、行政合同、行政奖励和劝告、宣传等方式，引导行政相对人自觉守法。深化行政执法体制改革，整合执法资源，探索开发区、商务区、旅游区等特定区域综合执法，建立联动执法机制。严格执法人员资格制度，狠抓执法纪律，全面提高执法人员素质。

  加强政府立法，为规范执法提供法律依据。做好世博后城市长效管理立法，把世博会期间行之有效的临时性规章和措施转化为长效制度。更加注重城市安全监管、社会管理、基本公共服务和规范政府共同行为的立法。完善规章草案的公开征询、立法听证等制度，探索政府规章后评估，推行规范性文件有效期制度。

  推进决策科学化、民主化、法治化。健全重大行政决策规则，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序。重大决策的听证、论证，必须注重相关利益方的广泛参与，保证群众意见的充分表达，努力让广大群众理解支持。加强重大决策跟踪反馈和责任追究，促进决策执行和质量提高。

  （五）加强管理、强化监督，切实做到从严治政

  政府工作绩效如何，关键在人。坚持严字当头，大力加强对公务员的严格教育和管理，严明责任，严肃纪律，坚决克服好人主义，着力提高公务员队伍的责任心、执行力。注重公务员思想和能力培养，扩大选调交流范围，加大从基层和企事业单位选拔公务员的力度，强化实践锻炼，提高公务员服务基层、服务群众、服务企业的意识和能力。

  政府的一切权力来自人民，必须为人民负责，受人民监督。所有政府部门都要自觉接受多种形式和途径的监督，不断改进工作。强化对各项重大决策、重点工作的行政监察，把“制度加科技”的预防腐败机制广泛运用到行政审批、行政执法、资源交易、资金监管等领域，提高政府内部监督实效。认真开展乡镇财政性资金管理、土地规划管理、建筑市场管理等专项治理。加强行政复议，探索建立行政复议委员会，依法纠正不当和违法行政行为。自觉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，认真听取民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见。高度重视司法监督、舆论监督和社会公众监督。

  从严治政离不开严格的考核和严肃的问责。完善政府绩效评估制度，将绩效评估与行政问责、改进管理、提高效能相结合，引导各级干部做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。严格落实《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，加强行政问责，规范问责程序，督促和约束政府工作人员恪尽职守、勤奋尽责。

  全体政府工作人员特别是各级领导干部，要紧密联系群众，真实了解群众所思、所盼、所忧，切实尊重群众意愿，想问题、作决策、做工作都要从群众利益出发，认真解决群众反映的问题，坚决纠正损害群众利益的行为，办好顺民意、解民忧、惠民生的实事。要敢于负责，直面问题，正视不足，务实勤勉，公正廉洁，全心全意为人民服务，做人民满意的公务员。

  各位代表，未来发展任重道远。我们要紧密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，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，勇于面对挑战，善于改革创新，把上海“四个率先”、“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设不断推向前进，以优异成绩迎接中国共产党成立90周年！