

# 上海市十三五规划

## 前言

到 2020 年全面建成小康社会，是国家确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年目标。上海“十三五”规划既要为国家全面建成小康社会做出重大贡献，又要为上海未来长远发展奠定更加坚实的基础。以创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念引领发展方式转变，使规划更加适应时代要求、更加符合城市发展规律、更加反映市民期待，是我们不懈的追求。

《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》、《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》编制，是指导上海未来五年发展的宏伟蓝图，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

## 一、以新理念引领新发展

---

### 1、发展基础

“十二五”时期是很不平凡的五年，外部环境复杂严峻，各种风险挑战变化交织，上海从国家大局出发谋划自身发展，妥善应对国际金融危机持续影响，坚持以改革创新统领全局，加大稳增长、调结构、转方式、惠民生力度，创新驱动发展、经济转型升级取得重要阶段性进展，顺利完成“十二五”规划确定的目标任务，实现了经济社会平稳健康发展和市民生活水平新提升，上海在国家战略中的地位和作用更加凸显，国际影响力进一步增强。

经济转型升级取得重要进展。经济在转型升级中保持平稳较快增长，全市生产总值年均增长 7.5%，2015 年达到 2.5 万亿元，人均生产总值突破 10 万元。服务经济为主的产业结构基本形成，第三产业增加值占全市生产总值的比重超过 67%。消费对经济增长的拉动作用进一步增强，最终消费支出占全市生产总值的比重接近 60%。经济发展的质量和效益不断提高，一般公共预算收入年均增长 13.9%左右。城市创新能

力进一步提高，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到 3.7%。建设具有全球影响力的科技创新中心迈步启程。

改革开放取得重大突破。坚持先行先试，聚焦制度创新，建立中国（上海）自由贸易试验区，在加快政府职能转变、促进贸易投资便利化、营造国际化市场化法治化营商环境方面取得了一系列成果，为我国深化改革扩大开放探索了新途径，积累了新经验，树立了新标杆。实施营业税改征增值税、国资国企改革、教育综合改革、司法体制改革试点、文化体制改革等取得突破。对外开放水平进一步提升，外商直接投资实到金额 820 亿美元，是“十一五”时期的近 1.8 倍；跨国公司地区总部达 535 家，比“十一五”末增加 230 家；走出去步伐明显加快，对外直接投资额达到 600 亿美元，是“十一五”时期的 14 倍。

城市综合服务功能全面增强。“四个中心”建设步伐明显加快，金融开放取得实质性进展，人民币跨境支付系统上线运行，“沪港通”、跨境 ETF 启动实施，上海金融市场非金融企业直接融资占全国社会融资规模的比重达到 18% 左右；上海口岸货物进出口总额突破 1 万亿美元，占全国的比重保持在四分之一以上，服务贸易进出口额占全国的比重达 30%，钢铁、能源化工等大宗商品“上海价格”加快形成；上海港国际集装箱吞吐量保持世界第一，上海机场货邮吞吐量保持世界第三、国际旅客吞吐量占全国机场的三分之一以上；经济中心城市的集聚辐射功能明显增强。长三角城市群核心城市的服务功能不断强化，服务全国能力进一步提升。

生态文明建设取得明显成效。深入推进节能低碳发展，单位生产总值能耗下降目标提前一年完成。全面实施大气污染防治，完成燃煤电厂脱硫脱硝除尘、中小燃煤锅炉替代等工程，全面完成黄标车淘汰，二氧化硫、化学需氧量等主要污染物减排目标提前一年完成。大力推进污水厂网建设和污染源截污纳管，全市城镇污水处理率超过 90%。建成青草沙和东风西沙水源地，形成两江并举、多源互补的水源供应格局。人均公园绿地面积达到 7.5 平方米，森林覆盖率达到 15%。

保障和改善民生力度持续增强。基本社会保障制度实现全覆盖，城乡居民养老保险制度实现统一，养老金、最低生活保障等待遇标准持续提高，水平位居全国前列。

推进社会治理创新，加强基层建设，基本公共服务体系初步建立，均等化程度进一步提高。社会养老服务体系基本建立，住房保障体系逐步健全。居民收入增长快于人均生产总值增长，城镇和农村居民人均可支配收入分别达到 52962 元和 23205 元，继续保持全国前列。城镇登记失业率控制在 4.5% 以内。

五年勇于实践、不懈奋斗，成就来之不易，经验弥足珍贵，为上海未来发展奠定了更加坚实的基础。

## 2、未来五年发展环境

“十三五”时期，国际环境不稳定不确定因素增多，我国深化改革扩大开放步入新阶段，上海发展既面临重大机遇，也面临严峻挑战。

全球经济格局深度调整，我国经济发展进入新常态。世界经济在深度调整中曲折复苏，国际金融危机深层次影响在相当长时期内依然存在，新科技革命和产业变革孕育突破，经济全球化发展出现新动向，国际贸易投资规则正经历重大变革，绿色低碳和包容增长成为共识，全球城市群的核心带动作用日益突出，围绕市场、科技、资源、文化、人才和国际规则影响力的竞争更趋白热化。我国发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，但长期向好的基本面没有改变，经济发展具有巨大潜力、韧性和回旋余地，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，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念引领未来发展，将成为关系我国发展全局的一场深刻变革。

上海进入创新驱动发展、经济转型升级攻坚期。“十三五”时期是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段，也是创新转型的攻坚期。上海要顺应世界多极化、经济全球化深入发展的趋势，把握人民币国际化进程加快、我国经济与世界经济继续深度融合的机遇，在全面参与国际科技经济合作与竞争中加快“四个中心”建设。要着眼于为国家全面建成小康社会作出更大贡献，全面落实国家战略，转换发展动力，优化经济结构，提高发展水平。要把握重要改革先行先试、创新发展率先探索的机遇，走出创新驱动发展的新路。

同时，要着力解决好制约上海发展的明显短板和突出问题，主要是：人口总量和结构性矛盾凸显，老龄化程度加剧，高层次人才比重偏低；资源环境底线约束更加趋紧，生态环境质量与市民期盼有较大差距；经济保持稳定增长和转型升级面临的挑战增多，科技创新能力和活力明显不足，发展的质量和效益亟需提高；城市功能和空间布局需进一步优化，提高城市管理水平、保障城市安全运行的压力日渐加大；城乡发展差距依然明显，推进基本公共服务均等化任务较重，医疗、教育、交通、食品药品安全等领域瓶颈凸显；城市发展的软环境仍待改善，市民素质和城市文明程度需要提高，国际化、市场化和法治化水平需进一步提升。

面对外部环境和自身条件的深刻变化，上海加快推进创新转型比以往任何时候都更为迫切，必须主动适应新常态、深刻把握新常态、积极引领新常态，有效应对各种风险挑战，在改革中释放制度新红利，在开放中激发改革新动力，在创新中打造发展新引擎，在转型中保持经济稳定增长，让更多发展成果惠及全体市民。

### **3、发展新理念**

“十三五”时期，上海经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、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，坚持“四个全面”战略布局，树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的要求，抓牢发展第一要务，更加注重提高发展质量和效益，着力加强供给侧结构性改革，持续推进创新驱动发展、经济转型升级，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，确保如期基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，为我国全面建成小康社会、实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出更大的贡献。

基本要求是：

——必须着眼促进人的全面发展。群众观点须臾不能忘记，坚持保障和改善民生优先导向，把解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为一切工作的出发点和落脚点，依法全面履行政府职责，用好市场机制，动员社会力量，努力维护社会公平、增进人民福祉，让广大人民群众有更多获得感。

——必须着力提升发展质量和效益。坚持以经济建设为中心，大力实施创新驱动发展战略，坚定不移加快经济发展方式转变和产业结构调整，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

——必须坚定改革、扩大开放。改革是发展的强大动力，开放是上海最大的优势。解放思想，大胆探索，坚持以开放促改革，坚决破除各种体制机制弊端，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，解放和发展社会生产力，解放和增强社会活力。

——必须大力加强环境保护和生态建设。始终把生态环境作为城市发展不可逾越的底线和红线，决不以牺牲环境为代价求发展，用更高标准、更大气力、更严执法，加强环境建设和污染治理，切实把科学发展落实到生态环境改善上。

——必须深入落实全面依法治国。始终把依法办事作为做好一切工作的基础，树立法治思维，完善法治保障，善用法治方式，维护法治尊严，依法决策、依法行政、依法管理，严格执法、公正司法，营造全社会尊法学法守法用法的环境，加快建设法治经济和法治社会。

——必须全面从严治党。以更严要求、更实措施贯彻落实全面从严治党要求，加强和改进党的领导，以更好的党风政风和干部队伍作风推动改革开放、创新发展。

贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新理念，使创新驱动发展、经济转型升级取得突破性进展，必须切实转变发展理念，更加注重强动力、增活力、补短板、可持续、促公平，更加注重结构性改革，把创新作为引领发展的第一动力，协同推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新；把协调作为实现更高水平和更高层次发展的内在要求，在协调发展中拓展新空间、提升软实力；把绿色作为增

强可持续发展能力的必要条件，加快形成绿色发展方式和生活方式；把开放作为上海的最大优势，深化推进对内对外开放，发展更高层次的开放型经济；把增进市民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，让全体市民更广泛地参与发展过程，更多更公平地分享发展成果，在共建共享中有更多获得感。五大发展理念相互贯通、相互促进，是具有内在联系的集合体，要统一贯彻，不能顾此失彼，也不能相互替代。

#### 4、2020 年主要目标

“十三五”时期上海经济社会发展的奋斗目标是：到 2020 年，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，走出创新驱动发展新路，为推进科技创新、实施创新驱动发展战略走在全国前头、走到世界前列奠定基础。适应社会主义市场经济发展，建立健全更加成熟、更加定型的国际化、市场化、法治化制度规范，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，在更高水平上全面建成小康社会，让全市人民生活更美好。

——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。

国际经济中心：基本建成综合经济实力雄厚、产业能级高、集聚辐射能力强的国际经济中心。经济中心城市的国际地位不断提高，金融、贸易、航运和科创等重要功能有机融合、互为促进，创新发展能力和综合服务功能进一步增强，创新经济成为发展的重要驱动力。

国际金融中心：基本建成与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心。基本确立全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心地位，基本形成国内外投资者共同参与、国际化程度较高的多层次金融市场体系和具有国际竞争力、行业影响力的金融机构体系，金融监管和风险防范能力有效提高。

国际贸易中心：基本建成具有国际国内两个市场资源配置功能、与我国经济贸易地位相匹配的国际贸易中心。基本形成在全球贸易投资网络中起枢纽作用的重要城市，

货物贸易、服务贸易和离岸贸易能级进一步提高，基本形成与高标准国际贸易投资规则衔接的制度体系。

国际航运中心：基本建成航运资源集聚、航运服务功能健全、航运市场环境优良、现代物流服务高效，具有全球航运资源配置能力的国际航运中心。基本形成以上海为中心、以江浙为两翼、以长江流域为腹地的国际航运枢纽港，基本形成现代化港口集疏运体系和国际航空枢纽港，基本形成现代航运服务体系，形成便捷、高效、安全、法治的口岸环境。

——基本建成社会主义现代化国际大都市。到 2020 年，基本建成经济活跃、法治完善、文化繁荣、社会和谐、城市安全、生态宜居、人民幸福的社会主义现代化国际大都市，市民对“城市，让生活更美好”的感受度进一步提升。

——形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架。到 2020 年，基本形成符合创新规律的制度环境，基本形成科技创新中心的支撑体系，基本形成大众创业、万众创新的发展格局，创新人才和成果不断涌现，基本形成科技创新中心城市辐射能力，张江国家自主创新示范区加快进入国际高科技园区先进行列。

到 2020 年的主要目标是：创新驱动整体提速，发展质量和效益持续提高，全市生产总值预期年均增长 6.5%以上，一般公共预算收入与经济保持同步增长，到 2020 年人均生产总值达到 15 万元左右，全员劳动生产率达到 24.5 万元/人左右；服务业增加值占全市生产总值比重达到 70%左右，战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到 20%左右；全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例保持在 3.5%以上，每万人口发明专利拥有量达到 40 件左右，主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到 40%。人民生活水平和质量普遍提高，就业机会更加充分，创业更加活跃，城镇调查失业率稳定在 5.5%以内，力争到 2020 年居民人均可支配收入比 2010 年翻一番，市民享有公平优质多样化教育，平均期望寿命保持世界先进水平，覆盖城乡的基本公共服务均等化全面实现，城乡发展差距明显缩小，社会保障更加公平、更加完善，公共交通出行更为便捷高效，城市更有序、更安全、更干净。文化软实力显著增强，中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，市民文明素质和城市文明程度全面提高。

重大功能性文化设施布局和公共文化服务体系基本形成，文化产业成为重要支柱产业。文化原创力充分激发，基本建成更加开放包容的国际文化大都市。生态环境持续改善，到 2020 年，能源消费总量控制在 1.25 亿吨标准煤以下，单位生产总值能耗和主要污染物排放量进一步降低，PM2.5 年平均浓度下降至 42 微克/立方米左右，水环境质量全面改善，人均公园绿地面积达到 8.5 平方米，森林覆盖率达到 18%。依法治理能力全面提升，基本建成法治政府，法治政府建设走在全国前列，社会诚信体系更加健全，公共安全体系基本形成，基层社会治理体系不断完善，人民权益得到切实保障，社会公平正义得到有效维护。

## **二、推进创新发展，激发发展新动力**

---

### **5、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、产业变革大趋势、集聚人才大举措，面向经济社会发展主战场，破除体制机制障碍，强化企业创新主体地位，营造良好的创新生态环境，以重大创新改革举措为抓手，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军，为形成国际性重大科学发展、原创技术、高新科技产业重要策源地和全球重要创新城市打好框架。

建设张江综合性国家科学中心。瞄准世界科技前沿和顶尖水平，汇聚各类创新资源，力争在基础科技和关键核心技术领域取得大的突破。依托张江地区已形成的国家重大科技基础设施，积极争取超强超短激光、活细胞成像平台、海底长期观测网、高效低碳燃气轮机试验装置等一批科学设施落户上海，打造高度集聚的重大科技基础设施集群。建设世界一流科研大学和学科，汇聚培育全球顶尖科研机构 and 一流研究团队。大力吸引海内外顶尖实验室、研究所、高校、跨国公司来沪设立全球领先的科学实验室和研发中心。聚焦生命、材料、环境、能源、物质等基础科学领域，发起设立多学科交叉前沿研究计划。探索实施科研组织新体制，建立符合科学规律、自由开放的科学研究制度环境，探索改革国家重大科技基础设施运行保障制度。

推进重大战略项目、基础前沿工程和创新功能型平台建设。聚焦国家战略布局、上海自身有基础、有望突破且能填补国内空白的领域，实施航空发动机与燃气轮机、

高端医疗影像设备、高端芯片、新型显示等一批重大战略项目，实施脑科学及人工智能、量子通信等一批基础前沿工程，率先突破一批关键技术，代表国家参与国际科技合作与竞争。在信息技术、生命科学和医学、高端装备等领域，重点建设若干开放式共性技术研发支撑平台。围绕技术转移、成果孵化、军民融合等领域加快建设科技成果转化和产业化服务支撑平台。

加快推进国家全面创新改革试验。建立符合创新规律的政府管理制度，政府职能加快从研发管理向创新服务转变。改革政府支持方式，加大创新产品和绿色产品的政府采购力度。建立财政科技投入统筹联动机制，提高财政资金用于人力及软投入比例，对基础前沿类科技计划，建立持续稳定的财政支持机制。扩大科研院所自主权，赋予创新领军人才更大的人财物支配权、技术路线决策权。构建市场导向的科技成果转化机制，完善科技成果的使用权、处置权、收益权归属制度，探索实施科技成果转化普惠税制。实施激发市场创新动力的收益分配制度，大幅提高科技成果转化收益中科研人才收益的比例，建立职务发明法定收益分配制度，探索完善股权激励机制和配套税征制度。健全企业主体的创新投入制度，探索进一步扩大高新技术企业认定和研发费用加计扣除范围，激发企业创新投入动力。在上海证券交易所建立“战略新兴板”，加快发展股权托管交易中心科技创新板。探索设立国有资本和民间资本共同参与的非营利性新型产业技术研发组织。改革药品注册和生产管理制度，试点推进创新药物上市许可持有人制度。

建设各具特色的科技创新中心重要承载区。着力打造全球化的创新创业生态系统，推进国家全面创新改革试验、国家自主创新示范区、自贸试验区联动发展，把张江国家自主创新示范区建设成为创新环境开放包容、创新主体高度集聚、创新要素自由流动的国际一流科技园区。把紫竹国家高新技术产业开发区打造成为科技成果转化示范区。推进杨浦国家创新型试点城区产城融合、学城融合，建设万众创新示范区。在嘉定新兴产业发展示范区建设半导体芯片和传感器、新能源汽车、高端医疗装备等领域产业研发平台。建设漕河泾科技服务示范区，打造临港智能制造示范区。鼓励各区县因地制宜，主动作为，闯出各具特色的创新发展新路。

加快形成大众创业万众创新蓬勃发展局面。激发企业家创新创业热情，鼓励敢于承担风险、勇于开拓创新、志于追求卓越，推动全社会形成鼓励创新、宽容失败的氛围。开展降低实体经济企业成本行动，优化企业发展环境。促进众创、众包、众扶、众筹等创新模式的支撑平台发展，打造专业化、市场化的众创空间。研究探索鼓励天使投资等创新创业的普惠税制。发挥政府创业投资引导基金作用，鼓励更多社会资本发起设立创业投资、天使投资和股权投资。探索开展投贷联动等金融服务模式创新，形成创业投资和天使投资集聚活跃、科技金融支撑有力的创新投融资体系。健全科技中介等创新创业服务体系。支持科技型中小企业健康发展，培育一大批领军型创新企业。实行严格的知识产权保护，推进创新主体运用国际知识产权规则的能力建设，提升知识产权质量和效益，深化知识产权领域改革，发展知识产权服务业，加强知识产权交易平台建设，推进上海亚太知识产权中心城市建设。

## **6、加快推动产业转型升级**

按照高端化、智能化、绿色化、服务化要求，促进产业融合发展，不断完善以现代服务业为主、战略性新兴产业引领、先进制造业支撑的新型产业体系，不断提升服务经济特别是实体经济发展的质量和水平。到 2020 年，服务业增加值占全市生产总值比重达到 70%左右，制造业增加值占全市生产总值比重力争保持在 25%左右。

提升现代服务业能级水平。以扩大开放合作、公平市场准入、创新制度供给为重点，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，生活性服务业向精细化、高品质转变。增强金融业的影响力和辐射能力，强化金融创新对实体经济的支撑。扩大信息消费，促进基础软件、行业应用软件等信息服务业快速发展。顺应网络经济发展趋势，加快商贸业转型升级。着力提升法律、会计、审计、咨询等专业服务业水平，积极发展研发设计、检验检测认证等服务业。推进房地产业持续健康发展，减少经济增长对房地产业依赖。培育和挖掘新消费增长点，加快发展高品质的文化、健康、教育培训和养老等服务业。促进文体旅等有机融合，提升文化创意、体育健身、旅游休闲、时尚等产业竞争力。加快形成医疗服务、健康管理多元发展格局，鼓励康复医疗、远程

医疗、医疗旅游等新型业态发展。构建多层次、多元化的教育培训体系，大力发展互联网教育。加快发展老年护理、家庭服务等产业。

积极落实“中国制造 2025”战略。紧密结合科技创新中心建设，推进信息技术与制造技术深度融合，发展基于工业互联网的新型制造模式，向高端制造、智能制造迈进，成为世界级新兴产业创新发展策源地。实施战略性新兴产业重大项目，突破一批国家亟需、具有国际影响力的关键核心技术，在半导体装备材料、工业机器人、深远海洋装备等领域填补国内空白，加快形成产业化能力。进一步提升自主发展能力和国际竞争力，发展壮大新一代信息技术、生物、高端装备等产业。实施工业强基工程，夯实制造业基础，全面提升上海极限制造、精密制造、成套制造能力。实施军民融合发展战略，统筹做好军地相互支持的重点项目、重大事项、重要政策，增强先进技术、产业产品等的竞争力，形成全要素、多领域、高效益的军民融合发展格局。

改造提升传统优势制造业。实施“+互联网”行动，推动传统制造业拥抱互联网，实施设施装备智能化改造，加快生产方式向数字化、网络化、智能化、柔性化转变。推动制造业运用现代设计理念和先进设计手段，使用绿色、节能和多功能多用途新型材料，加快向价值链高端转型，提高产品附加值率。做强汽车、船舶等传统优势产业集群，提升在全球产业链和价值链中的地位。汽车产业向智能网联汽车和新能源汽车升级。船舶产业向高端船舶和海洋工程装备产业升级，形成研发设计、总装建造、关键设备和技术服务于一体的海洋工程产业体系。钢铁、石化产业要向新材料领域延伸产业链。都市工业加快向文化创意产业转型升级。制定并动态更新产业结构调整负面清单，坚定不移加大劣势产业和落后产能淘汰力度。

加快发展新技术新产业新业态新模式。顺应产业跨界融合大趋势，大力培育新技术、新产业、新业态、新模式，形成经济增长新动能。实施“互联网+”行动计划，加快分享经济发展，推动“新硬件”制造。破除制度性瓶颈，创新监管方式，促进平台经济、移动互联网、大数据、云计算、物联网等加速发展。关注呵护中小微企业发展，健全扶持和保障中小微企业发展的政策法规体系，着力营造适合中小微企业发展

的土壤，鼓励企业做精做深做强，培育“专精特新”中小企业，打造细分市场“隐形冠军”。

实现农业现代化。转变农业发展方式，提升农业科技和信息化水平，整建制建成国家现代农业示范区。加快农业产业结构调整，做精种养业，做深加工业，大力发展生产、生态、生活多功能融合、高附加值都市现代农业，积极发展现代种业、智慧农业。着力构建新型农业经营体系和社会化服务体系，支持农业龙头企业、农业专业合作社、家庭农场发展，鼓励和支持农村承包土地向新型农业经营主体流转，提高农业生产经营的规模化、设施化和标准化水平。划定永久基本农田并实行最严格的保护，推进耕地轮作，种养结合，藏粮于地，藏粮于技，以绿养地。推进农林水联动，加强农田水利和农业基础设施建设。推进“粮安工程”建设。

全面加强质量品牌建设。把质量和品牌作为产业竞争力的核心要素，坚持标准引领、质量取胜、品牌培育，不断提升上海产品、工程、服务的整体形象。突破关键共性质量技术，提高计量检验检测技术水平，推广先进质量管理技术和方法，不断提升产品质量水平。加快完善和实施安全、卫生、环保及节能等质量标准。健全质量管理法律法规和体系，完善质量第三方认证，严格质量监管。加大对品牌、商标的保护力度，培育自主品牌，鼓励企业实施品牌发展战略。

## **7、迈入全球金融中心前列**

紧紧围绕服务实体经济发展，以人民币产品市场建设为核心，以自贸试验区金融改革创新为突破口，加快推进国际金融中心建设。预计到2020年，上海金融市场非金融企业直接融资占全国社会融资规模的比重达到25%左右，上海金融业增加值占全市生产总值比重保持在15%以上。

加快人民币产品市场建设。以打造全球人民币基准价格形成中心、资产定价中心和支付清算中心为目标，提升人民币产品市场规模和影响力。基本建成功能完备、实时高效、风险可控的全球人民币跨境支付清算体系。扩大跨境人民币融资渠道和规模，

拓宽境外人民币投资回流渠道，促进人民币资金跨境双向流动。探索开展人民币衍生品业务和大宗商品服务创新。

拓展金融市场开放度。建设面向国际的金融市场平台，拓宽境外投资者参与境内市场的渠道，促进与境外金融市场互联互通，提升上海金融市场资产定价能力。增强股票、债券、期货、货币、外汇、黄金、保险等多层次金融市场服务功能，完善不同层次市场间的转板机制和退出机制，稳步扩大债券市场规模，提升期货和衍生品市场价格发现和风险管理功能，提高外汇业务平台服务的竞争力和包容性，加快上海保险交易所建设，提升保险和再保险市场的规模和国际竞争力。支持上海证券交易所改革创新，交易所主要指标排名继续保持全球前列。大力发展新兴金融市场，促进股权托管交易市场、贷款转让市场、票据市场等发展。丰富金融市场产品和工具，加快推出商品指数期货、商品期货期权、碳排放衍生品等交易。加强金融市场基础设施建设，完善金融市场基准利率体系。

提升金融机构体系活力。以金砖国家新开发银行落户为契机，吸引更多具有国际影响力的金融机构和多边国际金融组织来沪发展。积极培育资金与财富管理机构，打造上海财富管理中心。鼓励和引导私募股权投资基金、私募证券投资基金、创业投资基金等规范发展。提升互联网金融发展的质量和层次，鼓励有条件企业发起设立与互联网相关的各类持牌金融机构，支持持牌金融机构向互联网金融领域拓展转型，鼓励券商、基金等设立股权众筹平台。加快发展普惠金融。

优化金融中心发展环境。加强陆家嘴金融城和沿黄浦江金融集聚区联动发展，建设国际一流的现代金融服务区。鼓励区县积极发展科技金融、并购金融、文化金融等特色金融。吸引国家金融管理部门和国内外金融机构在上海建设信息服务中心、金融综合服务平台。不断完善金融法治、税收、会计、信用、监管等制度体系。完善金融监管，有效防范区域性、系统性金融风险，健全跨行业、跨市场、跨境金融风险监测评估机制和风险防范处置制度。健全互联网金融风险防控与安全保障机制。

## **8、提升国际贸易中心服务辐射能级**

服务实体经济和网络经济发展新需求，面向国际国内两个市场，充分发挥万商云集、信息交汇、要素集聚、价格生成、口岸枢纽的综合平台和市场体系优势，加快转变贸易发展模式，持续提升贸易便利化水平，不断增强资源配置功能和影响力。

深化贸易升级转型。大力发展服务贸易、技术贸易、转口贸易和离岸贸易，保持货物贸易全球领先地位，推动对外投资带动贸易增长和产业发展。巩固旅游、国际物流等服务贸易优势领域规模，鼓励发展以提供解决方案和高端研发为主的服务外包，推动文化创意、软件信息等服务贸易发展。到 2020 年，服务贸易进出口总额占全国的比重保持在 30%以上，口岸货物进出口总额占全国的比重达到 30%左右。发挥好中国（上海）国际技术进出口交易会等作用，完善提升面向国际的技术进出口交易平台功能。深化新型国际贸易结算中心试点，研究探索支持离岸贸易发展的税收政策。优化出口市场结构，提高外贸产品附加值，加快形成以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的外贸新优势。优化进口产品结构，扩大先进技术和设备、关键零部件等进口，推动本地产业和技术升级。鼓励对外投资带动上海产品、设备、技术、标准和管理服务等一体化走出去。

提升现代市场体系能级。推动有色金属、钢铁、化工、石油、天然气等交易市场面向国际市场扩大规模、拓展功能，促进现货与期货联动，努力实现全要素、全天候交易和全方位服务，进一步增强价格发现能力，持续提高“上海价格”和“上海指数”的国际影响力。创新市场流通和交易模式，发展跨境电子商务，推动实体商品交易与资金、技术、服务等更加融合。促进现代物流业提质增效，积极培育供应链物流服务集成商和第三方专业物流服务商，打造物流综合服务平台。扩大对国内外消费吸引力，进一步集聚国内外知名消费品牌，商品销售总额年均增长率达到 7%以上。积极发展保税展示销售、进口商品直销等新型业态，加快建设国际消费城市，着力打造国际时尚之都。大力发展便民化、智能化社区商业，合理布局标准化菜市场，满足居民家门口的消费需求。提升会展业的规模和水平，打造若干具有国际影响力的综合性和专业性品牌展会，推动会展业与商业、旅游、文化、体育等产业联动发展。

优化贸易制度环境。提高贸易便利化水平，推动口岸监管部门信息互换、监管互认、执法互助，进一步形成集约高效、协调统一的口岸管理格局，提升通关效率、降低进出口环节收费。适应离岸贸易、中转集拼、保税维修、跨境电子商务等发展需要，推动海关、检验检疫等口岸监管模式创新。推进亚太示范电子口岸网络建设，深化亚太经合组织供应链联盟建设。吸引有影响力的国际贸易投资促进机构、国际商事争议仲裁机构和国际经贸组织等在沪发展。

## 9、提高国际航运中心综合服务能力

完善与全球枢纽节点地位相匹配的现代航运集疏运体系，优化现代航运服务体系，提高航运要素集聚度，不断提升航运中心的综合服务功能。

优化提升国际集装箱枢纽港功能。继续保持集装箱吞吐量全球领先地位，推进海港泊位结构优化，建成洋山深水港区四期，启动外高桥港区八期建设，实施罗泾港等港区功能调整，到 2020 年，集装箱吞吐量预计达到 4200 万标准箱左右。促进水水中转发展，大力发展江海联运等水路运输，推进长江航运船舶标准化、航道标准化、港口泊位标准化。加快高等级内河航道和内河港区建设，培育内河水运市场。到 2020 年，集装箱水水中转比重力争提高到 50%以上。促进海铁联运发展，加强铁路与港口的衔接。

巩固提升亚太航空枢纽港地位。着力提高浦东、虹桥机场服务辐射能力，完成浦东机场三期扩建、第五跑道和虹桥机场 T1 航站楼改造等重大项目建设，建设浦东机场与虹桥机场之间的快速交通通道，提升机场客货集疏运能力。提高上海航空枢纽航线网络覆盖面和通达性，推动航空空域结构优化，提升机场旅客中转能力。大力发展航空货运，构建专业航空货运体系，建设国际空运货物分拨集拼中心和浦东机场国际快件转运中心，发展机场多式联运。积极推进通用航空发展，筹建通用机场。到 2020 年，预计旅客吞吐量达到 1.2 亿人次左右，货邮吞吐量达到 400 万吨以上，机场中转旅客比例达到 15%以上。

加快完善现代航运服务体系。促进航运金融发展，扩大航运保险业务规模，拓展航运保险品种，发展船东互保、航运再保险和航运保险离岸业务。支持航运运价交易等衍生品发展。扩大航运服务业开放，探索航运船舶登记制度，促进船舶交易市场规范化发展，推动船舶飞机融资租赁发展，加快航运经纪、船舶管理业务发展。探索建立与国际接轨的海事仲裁制度。进一步集聚航运要素，吸引各类国际知名航运组织和功能性机构来沪发展。高起点规划建设虹桥航空服务创新试验区和浦东航空经济集聚区，打造国家临空经济示范区。加快邮轮经济发展，推进吴淞口国际邮轮港建设，建成亚太地区规模最大的邮轮母港，积极培育本土邮轮产业，促进产业链延伸。

## 10、深化智慧城市建设

落实网络强国战略，深化以泛在、融合、智敏为特征的智慧城市建设，以实现全域互联、智能感知、数据开放、融合应用为目标，推进信息基础设施更新换代和超前布局，拓展网络经济空间，最大限度释放信息生产力。

建设高速移动安全的新一代信息基础设施。实施传输网络超高速宽带技术改造，提供千兆到户接入能力，加强 4G 网络覆盖，推进 5G 网络规模试验或试商用，到 2020 年，实际光纤入户率达到 70%左右，固定宽带用户平均下载速率达到 25 兆比特/秒，成为我国带宽最宽、网速最快的地区之一，公共活动区域免费 WIFI 覆盖率全国领先。建设下一代互联网示范城市，完成重点网络设施 IPv6 改造，推进新国际通信海底光缆建设和已建光缆扩容，大幅提升国际网络出口能力和互联互通水平。发展物联网技术和应用。逐步推进无线频谱资源开放和综合利用。

深化数据资源共享开放利用。打破数据壁垒和垄断，推进公共数据资源开放共享和社会化开发应用，提升大数据发展水平，释放数据价值。加强政务数据资源共享，以人口、法人、空间地理三大数据库为基础，加快汇聚共享各类数据资源，深化政务数据资源目录体系建设。加快公共数据资源开放，制定公共数据资源向社会开放的法规规章和标准，推进经济、环境、教育、就业、交通、安全、文化、卫生、气象、市场监管等重点领域的的数据资源开放，提升数据资源开放的深度和广度。推动社会数据

资源流通，建立数据资产登记、估值和交易规则，支持设立数据交易机构，推动形成繁荣有序的数据资产交易市场。

全面推广智慧应用。依托新型基础设施和信息、数据等新生产要素，聚焦智慧治理、智慧交通、智慧医疗、智慧政务等领域强化应用，使智慧城市触手可及。实施智慧治理工程，深化建设城市综合管理系统，加大建筑信息模型技术应用推广，完善公共安全和应急联动平台功能，提升环境监测、食品药品监管、建筑管理、地下管廊、社会治安等领域的信息化管理水平，提升社区事务一口受理系统等基层治理信息化系统功能，推进城市治理的精细化、可视化、协同化。实施智慧交通工程，加强交通综合信息平台建设，充分整合行业平台交通数据，开发交通研判、预测等辅助决策系统，提升交通管理和服务水平；大力发展公共出行信息服务，建设停车信息服务平台；加快车联网等新技术应用。实施智慧医疗工程，深化电子健康档案和电子病历应用，推进健康和医疗信息在医疗机构、家庭医生和市民之间共享；推动医疗大数据开发研究和应用，创新基于互联网的医疗模式，提升分级转诊、诊间支付、远程医疗等功能水平。实施智慧政务工程，加快电子政务云和网上政务大厅建设，促进涵盖网络、资源、平台、标准等内容的政务一体化，实现政府资源整合、流程优化和业务协同，为市民提供更为便捷高效的公共服务。全面拓展教育、养老、就业、文化、体育、旅游、气象等领域的智慧应用。

## **11、改革释放新活力**

以加快政府自身改革为核心，强力推进重点领域和关键环节改革攻坚，更加注重结构性改革，加大力度促进改革措施落地，加快形成有利于创新发展的制度环境。

进一步转变政府职能。以高效市场、有限政府为目标，坚持激发市场活力和加强市场监管相结合，率先基本建立符合社会主义市场经济规律、适应现代治理体系要求的政府服务管理模式。以提高行政效率和公共服务能力为主要着力点，加大简政放权、放管结合、优化服务力度，全面建立权力清单、责任清单。推进“证照分离”改革试验，开展市场准入负面清单制度改革试点，最大限度放宽市场准入和减少政府对市场经济活动的干预。创新政府管理模式，更多运用市场化、社会化、信息化方式，提升

政府管理效能。加强政府机构和职能优化整合，全面实施政府办事“单一窗口”模式。完善事中事后监管制度，推进政府部门的资源配置从审批环节向监管环节转移，实现监管有力有效。建立政府机构效能评估制度，加强效能监察，完善行政问责制度和绩效管理制

度。完善市区两级政府管理体制，进一步理顺市与区县的职责关系，强化市级政府综合统筹职能，加强规划、政策、标准的制定和实施监督，强化区县政府对本区域经济社会事务的协调服务职能。稳妥推进行政区域优化设置，促进资源进一步合理配置。

加强法治政府建设，强化法治理念和法治思维，健全公众参与重大决策机制，加强对基本公共服务、社会治理、城市安全、市场监管等重点领域的政府规章建设。按照横向综合、纵向下沉、做实基层的原则，深化行政综合执法体制改革，提高依法行政水平。创新政府、企业、社会合作方式，在条件成熟的有关功能区域探索建立法定机构，形成多方参与、业界共治的管理服务新模式。

深化所有制经济改革。坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。把国资国企改革与产业结构转型升级相结合，以国资管理创新带动国企改革，有效提高国有资本运作效率，建立健全鼓励创新的容错机制，增强国有企业活力。优化国资布局 and 结构，积聚增量，盘活存量，加快国资向战略性新兴产业、现代服务业、先进制造业、基础设施和民生保障等领域集聚。加快竞争类企业集团开放性市场化重组，推动功能类和公共服务类国有企业提高服务质量和效率。以发展公众公司为主要实现形式，推进国有企业混合所有制改革，拓宽国有企业投资项目引入非国有资本的领域，鼓励国有资本以多种形式入股非国有企业。深化完善国有企业法人治理结构，建立职业经理人制度，健全长效激励和约束机制。完善非公经济发展环境，进一步消除制约非公经济发展的制度性障碍，拓宽民营企业准入领域，激发非公经济活力和创造力。

深化财税体制改革。围绕建立现代财政制度，完善市区两级政府事权和支出责任相适应的财税体制，进一步理顺市与区县的收入划分，有效发挥各级政府积极性。调整完善市对区县转移支付制度，将财政转移支付资金重点向远郊区县、生态保护区域、

经济相对薄弱地区倾斜。深化政府预算体系改革，健全全口径预算管理机制，建立政府性基金预算资金转列、调入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度。建立规范化的跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。加大财政专项资金跨部门的整合规范力度，推进财政资金统筹使用。深化政府采购制度改革，使政府购买服务成为政府提供公共服务的重要方式。密切跟踪国家税制改革，争取在上海先行先试。

深化投融资体制改革。坚持市场主体、政府引导、统筹联动、放管结合的原则，加快形成依法合规、主体多元、渠道通畅的投融资体制。最大限度缩减政府审批范围，确立企业投资主体地位。降低民间投资行业和市场准入门槛，拓展投融资渠道，通过特许经营、政府购买服务、投资补贴等方式，鼓励和引导社会资本参与政府投资项目。大力发展直接融资，改善间接融资结构，拓展保险、社保基金等机构资金的投资渠道。

深化价格改革。完善市场决定价格机制，全面放开竞争性领域商品和服务价格，将政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务和自然垄断环节。聚焦资源环境、公用事业、社会民生等重点领域，稳妥推进电力、天然气、供排水、交通、医药等价格改革，进一步完善价格形成机制。健全政府定价制度，加强价格监测预警、价格调控、市场价格监管和反垄断执法。

### **三、推进协调发展，增强整体协同性**

---

#### **12、严格控制常住人口总量**

落实国家严格控制超大城市人口规模要求，统筹人口与产业发展、城市布局、公共服务和社会管理，到 2020 年将常住人口控制在 2500 万人以内。

加强人口综合调控。更好运用市场化、法治化手段，以产业升级调整人口存量，以功能疏解调控人口增量，有序疏解部分城市功能，促进人口合理分布。中心城区坚持“双增双减”，严格控制住宅用地和建筑总量。将新城、镇作为新增人口居住和就业的主要空间载体。加快淘汰落后产能，优化人口结构。以常住人口为依据，完善公

共政策设计，合理配置公共资源。结合城市实际服务人口需求，对基础设施和公共服务设施供给进行预留。

完善人口服务和管理。以“两个合法稳定”为基础，优化完善居住证政策，发挥居住证在凭证享有公共服务方面的主渠道作用，稳步推进基本公共服务覆盖符合条件的外来常住人口。积极推进户籍制度改革，探索深化积分管理，完善落户政策，构建以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度，为符合条件的来沪人员提供可预期的公共服务。落实好一对夫妇可生育两个孩子政策，做好相关经济社会政策与全面两孩政策的有效衔接。切实保障妇女儿童和青少年合法权益。

### **13、严格控制建设用地规模**

转变土地利用方式，着力优化用地结构，以盘活存量、功能融合、地上地下统筹为主要路径，释放发展空间。到 2020 年，全市规划建设用地总量实现负增长，建设用地总量控制在 3185 平方公里以内，现状低效建设用地减量 50 平方公里。

大力推进低效建设用地转型增效。聚焦工业仓储用地，推进减量化和转型发展，加快集中建设区外现状工业用地减量化，实施生态修复或复垦，推进规划工业区块外、集中建设区内的现状工业用地向非工业用地转型，促进规划工业区块空间优化、结构调整、绩效提高和能级提升。聚焦农村集体建设用地，稳步推进减量化和布局优化，合理保障集体经济发展用地需求。

创新土地利用方式。深化经营性土地利用全生命周期管理。逐年减少新增建设用地规模，优先保障城乡基础设施、公共服务设施和民生项目用地。实施新增建设用地计划与减量化指标挂钩、新增用地出让与闲置土地处置挂钩、经营性用地出让与公益设施建设挂钩“三个挂钩”机制。强化完善耕地占补平衡机制。推广土地混合利用和建筑功能复合，加强商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的复合开发。加强地下空间利用，把公共活动中心、轨道交通换乘枢纽等作为重点，分层、分类、分期逐步开发地下空间资源。

## 14、优化城镇功能空间布局

把以人为本、集约高效、绿色低碳、传承文脉的理念全方位融入城市发展，提高城市设计品质和规划建设水平，进一步提升主城区、新城和集镇功能，实现集约紧凑、功能复合，增强城市的宜居宜业宜游性。

提升主城区发展能级。聚焦国际大都市核心功能，大力提升主城区创新经济发展能级，促进现代服务业集群式发展，增强高端要素集聚和辐射能力。促进中心城（外环线以内）各区域发展统筹协调，着力优化苏州河以北地区的城市功能。强化中心城周边城市化地区生态约束，控制城市蔓延，加强基础设施、公共服务设施配套，激发地区活力。以“增功能、增空间、增活力”为导向，有序推进城市更新，增加公共绿地面积，增加公共活动空间，以社区为载体，打造便捷舒适的生活圈。划定历史文化保护红线，扩大历史风貌保护区范围，更加注重整体规划、成片成街坊保护。创新旧区改造模式，完成黄浦、虹口、杨浦等中心城区 240 万平方米成片二级旧里以下房屋改造。积极推进“城中村”地块整体改造。

大力推进新城功能建设。发挥新城优化空间、集聚人口、带动发展的重要作用，按照控制规模、把握节奏、提升品质的原则，分类推进新城建设。将松江新城、嘉定新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城打造成为长三角城市群综合性节点城市，强化枢纽和交通支撑能力，完善公共服务配套，加快人口和产业集聚，加强与周边地区联动发展，成为相对独立、产城融合、集约紧凑、功能混合、生态良好的城市。优化金山新城、城桥新城发展规模，优化人居环境，发展城市个性和特色风貌，推进金山国家新型城镇化试点建设。提高新城人口密度，提升基础设施建设标准。加强新城与周边工业园区、大型居住区的联系，提升服务业发展水平。全市重大功能性项目、重大基础设施在布局上优先向新城倾斜。加大对新城社会公共服务设施的建设和投入力度。完善新城建设市区统筹协调推进机制。

分类推进镇的发展。编制完成全覆盖、分层次的镇域规划。中心城周边镇，要严格控制建设用地扩张，重点加强基础设施和公共服务资源配置。新城范围内的镇，要重点强化与新城的协同发展，组团式配置公共设施和交通基础设施。中心镇按照中等

城市标准配置服务功能，强化对区域辐射能力和综合服务、特色产业功能，按需增设高等级设施及服务配套。一般镇按照服务地区的小城市标准配置服务功能，突出现代农业、生态保护等功能，发挥对农村发展带动能力。区位条件较好、人口集聚度较高、具有独立发展潜力的集镇（非建制镇），要加强基础设施、公共服务设施和执法管理力量配套。

## 15、推进重点区域高品质规划建设

把重点区域作为增强城市功能和发展能级的重要空间载体，促进重点区域出形象、出功能、出效益，加快产业结构调整地区整体转型，有序推动战略地区发展。

推进重点地区功能建设。虹桥商务区要加强整体统筹管理和功能开发，促进高端商务、会展和交通功能融合发展，打造成为服务长三角、面向全国和全球的一流商务区。上海国际旅游度假区要加强与川沙等周边地区协同发展，有序推进后续开发建设，打造成为区域发展增长极。黄浦江两岸要加快综合开发，推进沿江公共空间贯通，高品质打造世博地区、前滩、徐汇滨江、外滩—陆家嘴地区、北外滩、杨浦滨江等区域国际化高端商务、金融、文化和创新等功能，加强滨江地区与腹地统筹协调、融合发展，打造滨水公共活动空间。世博园区要着力提升总部商务、文化博览、旅游休闲功能，形成上海标志性的文化交流和公共活动中心。加强苏州河两岸地区功能统筹，提升苏河湾、长风等区域发展能级，打造成为延续历史文脉、展示海派精致的地标。加快临港地区开发建设，打造成为国家新型工业化示范产业基地、战略性新兴产业示范区。

加快产业调整地区整体转型。桃浦地区要加快产业整体调整，优化区域基础设施和公共服务设施配套，加速向现代化城区转型。南大地区要加快功能建设，打造多元复合、宜居宜业的新型城区。吴淞地区要加快老工业区转型，加强滨水生态环境建设，加快邮轮经济、创意博览文化发展，建设现代化滨江城区。深化高桥、吴泾地区发展研究。

有序推动战略地区发展。崇明生态岛、淀山湖地区、杭州湾北岸、滨海沿江地区是上海城市未来发展的战略空间，要以生态底线为约束，高起点规划、高水平建设。崇明生态岛建设要围绕世界级生态岛建设的总目标，强化三岛联动，实施“生态+”，依托城桥、陈家镇等城市化地区辐射带动作用，促进生态建设与旅游、农业、创新、智造、人居等深度融合，打造成为国家生态文明建设示范区。淀山湖地区要深化国家主体功能区建设试点示范，促进水乡古镇文化和旅游资源的整体开发利用。谋划好杭州湾北岸地区发展，推动制造业加快转型升级，形成现代化都市湾区。合理利用滨海沿江岸线和海域海岛资源，发展海洋经济。

## 16、促进城乡发展一体化

坚持以城带乡、城乡一体，整体规划、协调推进，加大城市支持农村力度，持续推动公共服务资源配置向郊区人口集聚地倾斜、基础设施建设投入向郊区倾斜、执法管理力量向城乡结合部倾斜，深化农村综合改革，全面缩小城乡发展差距，实现高水平的城乡发展一体化。

深化农村综合改革。积极稳妥推进农村各项改革，维护和保障农民合法权益。全面完成村级集体经济产权制度改革，有序开展镇级集体资产产权界定，推进镇级集体经济组织产权制度改革取得明显进展。坚持由集体经济组织掌控集体土地和不动产项目，以不动产经营作为农村集体经济发展和农民长期增收的稳定来源。切实加强农村“三资”管理，理顺村经关系，完善集体经济组织的治理结构。分类推进农村土地制度改革，积极推进土地承包经营权规范有序流转，完善农村承包地流转公开市场。切实做好宅基地、集体建设用地使用权确权登记发证工作。完善征地补偿制度，探索对被征地农民合理、规范、多元的保障机制，探索建立保障集体经济组织和农民分享土地增值收益的长效机制。积极稳妥推进集体经营性建设用地入市试点。

推进美丽乡村建设。遵循乡村发展规律，加快转变农村生产生活方式，建设国际大都市的美丽乡村。优化村庄规划布局，推进郊区村庄布点规划编制。加强保护村的环境整治和风貌保护，鼓励发展休闲、旅游、创意等产业，提高农民收入。改善保留村的人居环境，按照“三个集中”的要求，优化生产生活布局。逐步撤并受环境影响

严重以及规模小、分布散的村庄点。加大对承担农业生产、生态建设、耕地保护等重要功能的纯农地区支持力度，进一步完善支农政策统筹机制，整合支农政策资金，提高使用绩效。鼓励纯农地区统筹盘活存量设施用地，优先保障都市现代农业设施需求。充分利用城市化区域的基础设施和公共服务配套资源，强化政策激励和约束，引导存量宅基地自愿和有偿退出，促进农民由分散居住向城镇相对集中转变，提高农民生活质量。

加强农村基础设施建设和环境综合整治。完善农村公路网，改善出行条件。落实各区县对镇村道路建设资金的统筹，将村内道路的养护管理纳入镇级统筹范围。以水环境为重点，加大农村环境整治力度，加快推进郊区城镇污水处理厂能力提升、提标改造和污染源截污纳管，完善农村生活污水处理设施。加快拆除农村非集建区内的工业点。

推进城乡基本公共服务均等化。完善城乡一体的基本公共服务资源配置标准，以服务半径、服务人口为主要依据，加快推进教育、卫生、文化、养老和社区事务等领域基本公共服务设施补点建设，充实基层执法管理力量，增强农村基本公共服务的可及性。完善公共文化配送、巡回医疗等机制，推广应用信息技术，促进优质公共服务资源向农村地区延伸。健全农村养老服务设施，提升专业服务能力。加强基本公共服务的市级统筹力度和区县责任。健全激励教师、医生等专业人才服务农村的长效机制。

## **17、构筑便捷畅达的综合交通网络**

坚持以管为本、完善体系、补齐短板，构建安全、畅达、高效、绿色、文明的一体化综合交通体系，全面提升综合交通体系整体功能。

优先发展公共交通。落实公交优先发展战略，到 2020 年公共交通出行比重进一步提升，中心城轨道交通客运量占公共交通客运量的比重达到 60%左右。加快实施轨道交通扩能增效，按照“一张网、多模式”原则推进多层次轨道交通网络建设，建成 800 公里轨道交通基本网络，加快实施新一轮轨道交通建设规划，充分利用现有及规划铁路，发展与中心城轨道交通网相衔接、支撑新城节点城市功能提升、与长三角城

市相连通的市域快线网络。加快实施增能改造，提高既有线网运输能力，到 2020 年中心城轨道交通高峰运能比 2015 年增加 30%左右。推进轨道交通网络和公交线网融合衔接，动态优化调整公交线路网络和站点布局，发展多样化的“最后一公里”接驳方式。保障公交路权优先，到 2020 年力争形成 500 公里公交专用道。探索发展多模式、中运量快速公共交通系统。创新出租汽车运营和管理模式，进一步提高服务水平。完善慢行交通设施，扩大和优化慢行交通空间。

完善多层次交通系统功能。扩大铁路对长三角城市的覆盖面，加快推进沪通、沪乍杭、沪苏湖等方向的铁路通道建设。完善铁路客运枢纽布局，建设铁路东站。到 2020 年高速公路通行里程超过 900 公里，普通国省干线通行里程达到 1300 公里，进一步加强与江浙两省的陆上通道衔接。加强区区间对接道路建设，打通“断头路”。继续完善快速路网和越江跨河桥隧通道，增强中心城地面干道设施能力，着力提升虹桥商务区、上海国际旅游度假区等重点地区交通配套服务水平，加快完善城市次支路网，构建道路微循环系统。加强静态交通规划建设和管理，合理制定不同区域的停车配建标准。结合轨道交通站点进一步增加“P+R”停车设施，在停车矛盾突出区域推进公共停车场规划建设，鼓励在医院、学校、商务楼宇等公共活动场所资源挖潜和共享。深化差别化停车收费管理机制。加强与新能源汽车发展需求相匹配的设施规划布局和建设，推广使用新能源汽车和发展分时租赁，到 2020 年全市新能源公交车比例达 50%以上。

持续强化交通需求管理。坚持小客车总量控制，合理调控小客车拥有和使用。创新交通管理模式，大力推进公交、道路和停车等智能化管理和服务，有效引导交通需求。提升交通管理科学化和精细化水平，完善交通管理设施建设维护，充分挖掘存量交通设施容量。积极倡导文明出行，严格交通执法管理，提高全社会交通文明程度。

## **18、加强城市综合管理**

坚持管理引领、协同精细、依法规范，推进城市综合管理的精细化和全覆盖，提升城市治理能力，使城市更干净更有序。

提高城市管理现代化水平。把低影响开发建设模式贯穿城市规划、建设、管理的全生命周期。构建科学的城市管理标准体系，强化管理标准的针对性和差异性。完善市、区、街镇权责明确、分工合理的城市综合管理体制。促进城市管理综合执法资源整合和重心下移，加强联动执法。完善城市设施维护管理体制，推进维护作业市场化改革，提高运行维护水平和效率。加强地下管线资源的综合管理，在有条件的区域建设综合管廊。加大对违法建筑、非法客运、无序设摊、群租等顽症的专项整治力度，针对问题集中、群众反映强烈的地区开展综合性整治，完善顽症治理的常态长效机制。

深化城市网格化管理。推动网格化管理实现市域全覆盖，管理领域从公用设施、市容环卫等领域进一步向食品药品监管、安全生产监督等社会管理领域延伸。加强网格化管理与“12345”市民热线以及大联动、大联勤的协同，构建多渠道、全方位的发现机制，提升发现问题和处置的效率。调动社会各方参与，推动城市管理多元共治。

## **19、强化城市公共安全保障**

牢牢守住城市安全底线，将安全理念和更高的安全标准贯穿城市规划、建设、运行、管理、服务全过程，着力强化政府监管、应急联动、企业责任和公众参与，进一步提升城市公共安全保障能力。

加强公共安全重点领域监管。建立最严格的食品药品监管制度，食品安全风险监测覆盖所有食品供应渠道、食品种类和国家食品安全标准重点项目，健全食品安全全程追溯体系，主要食品安全信息追溯覆盖率达到95%以上，严把从农田到餐桌、从实验室到医院的每一道防线，确保“舌尖上的安全”。健全安全生产责任体系，落实企业主体责任。强化和改进危险化学品、特种设备等重点行业监管，建立高危行业、重点工程、重点领域的风险监测和预警制度。推进火灾隐患综合治理，加强消防监管信息和基础数据的共建共享，提升消防安全综合保障水平和应急处置能力。依法严厉打击各类诈骗活动。强化网络安全保障，建设可信可控的网络安全保障体系。

提升城市抗灾应急能力。健全应急管理组织体系，强化以综合应急救援队伍为骨干、专业救援队伍为支撑、基层应急救援队伍为补充的应急救援队伍建设，健全全市

统一的突发事件预警信息发布平台，加强综合演练，提高快速响应和协同处置能力。结合公共绿地和公共空间建设，推进应急避难场所规划建设。强化公共场所等人员密集场所应急管理单元建设。加强对台风、暴雨、地震等自然灾害的风险预警、灾前准备和灾害应对。推进海绵城市建设，以中心城和郊区易涝地区为重点，提高标准、完善设施，提升城市防汛排涝保障能力。加强应急物资储备。加大对市民公共安全应急培训的投入，提高市民安全意识和事故应急处置、急救、避灾、逃生与疏散技能。

保障城市运行安全。加强轨道交通安全运营管理，强化设施检修维护，完善大客流等突发情况处置。加强高架道路、隧道、桥梁、地下空间等重要基础设施安全管理，实行专业化养护。加大对供水、排水、堤防、燃气、供电、供油、通讯等各类生命线工程的保护力度。建立覆盖住宅、非居住房屋、公共建筑的安全排查和处置机制，实现定期普查、动态监测、及时维修。加强电梯维护管理，确保电梯运行安全。强化对玻璃幕墙的安全检查和维护。

确保供气供电供水安全稳定。坚持总量平衡、峰谷平衡和应急保障并重，提升电力、天然气、油品供应保障水平，构建安全、清洁、高效和可持续的现代能源体系。拓展气源、增开通道、扩大总量，到 2020 年天然气供气能力达到 100 亿立方米，天然气占一次能源消费的比重提高到 12%，加强与长三角地区天然气管网的互联互通，提升天然气应急储备调峰能力。完善石油管道储运系统。优化本地电源结构，完善市外通道布局，加快城市配网升级改造，提高电网可靠性，到 2020 年达到 3500 万千瓦的最高负荷保障能力。完善两江并举、多源互补布局，加强水源地保护力度，强化“源头”到“龙头”全过程管理，进一步提高水质和供水安全保障能力。实施完成黄浦江上游水源地建设，建设泰和、金海等水厂，开展长江水源水厂深度处理改造，推进区域连通管建设，实施居民二次供水设施改造 1 亿平方米。

## **20、增强城市文化软实力**

把文化软实力作为提升城市核心竞争力的重要因素，注重发挥重大设施、重大活动和大师级文化领军人才的带动作用，推动文化与经济社会各领域深度融合，增强核心价

价值观感召力、理论成果说服力、宣传舆论影响力、文化产业竞争力，基本建成国际文化大都市。

深入践行社会主义核心价值观。创新方式方法，以群众喜闻乐见的表达方式，培育和践行社会主义核心价值观，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量，注重通过法律和政策传导正确价值取向。弘扬海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，倡导科学人文精神和企业社会责任，推动精神文明和物质文明协调发展，提高市民文明素养、城市文明程度和文化自信。学校德育教育要与青少年特点相结合，促进知行合一。加强科学普及，弘扬创新文化。倡导全民阅读，建设“书香上海”。

优化文化设施布局。把内涵充实与合理补缺相结合，兼顾适度集聚与布局均衡，加快建设一批重大文化项目。建设完成上海博物馆东馆、上海图书馆东馆、上海大歌剧院，提升浦东地区文化设施能级。推进桃浦文化艺术中心等一批项目建设，加快改善苏州河以北地区文化设施条件。完成上海历史博物馆、大世界传艺中心项目建设，完善人民广场文化设施集聚区。完成上海轻音乐团、上海沪剧院和上海越剧院迁建以及宛平剧场、上海音乐学院歌剧院、上海民族乐团改建。加强黄浦江沿线文化资源开发利用。在城市更新中融入文化元素，在新城和新市镇建设中留出公共文化空间，提高市民参与文化活动的便利性。充分利用沿江、公园、办公楼宇等区域，与教育、卫生、文化等功能设施相融合，建设一批便民利民的中小型体育场馆、健身活动中心、户外多功能球场等场地设施。推进崇明国家级体育训练基地建设。推进上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区建设，不断丰富旅游文化内涵，促进文体旅深度融合，建设世界著名旅游城市。

建设现代公共文化服务体系和文化市场体系。以需求为导向，扩大社会力量参与，加强多层次公共文化供给。提高公共文化服务社会化、专业化水平，基本实现全市社区文化活动中心专业化管理。健全完善基层公共文体设施网络，提高设施综合服务率和服务水平。鼓励公益性文化活动和艺术普及教育，提高市民艺术鉴赏能力，培育未来观众。促进文化与科技、金融、教育、旅游、体育等产业融合发展，大力发展电影、

演艺、出版、艺术品交易等文化创意产业，推进虹桥时尚创意产业集聚区、环上大影视产业基地等建设，培育壮大体育健身休闲产业，扩大文体消费。大力发展文体演艺经纪、版权代理、担保拍卖等中介机构。

增强文化创新创造活力。扩大文化领域开放，推动文化市场主体多元、要素集聚，吸引培育更多文化大师和思想大家。实施文艺创作新品、优品、精品扶持计划，打造一批思想性、艺术性、观赏性相统一的文化力作。推动哲学社会科学理论创新和学术繁荣，推进中国特色新型智库建设。深化文艺院团改革，提高文艺影响力。办好上海 ATP1000 网球大师赛、F1 中国大奖赛、环球马术冠军赛、国际田联钻石联赛、上海国际马拉松赛、国际自行车联盟女子公路世界巡回赛等重大赛事，引进培育更多与国际化大都市功能相匹配的顶级赛事，延伸体育赛事产业链，鼓励国际体育组织或分支机构落户上海，深化足球改革，加快职业体育发展，建设全球著名体育城市。提升中国上海国际艺术节、上海旅游节、上海国际电影节等节庆活动的举办水平。支持优秀文化走向国际，促进国际文化交流。

保护传承优秀历史文化。挖掘城市文化资源，将历史文化保护与城市更新相结合，突出城乡整体风貌和特色要素的保护。加大对历史文化风貌区、优秀历史建筑、近现代革命文化遗址、工业文化遗存、名人故居、重要历史遗迹等保护力度，挖掘其历史、艺术和文化价值，启动实施一批国家级历史文化名镇名村和传统村落的保护和改造利用，增强城市文化归属感。构建完善的文化遗产保护体系，开展文化遗产资源调查、传承、体验与传播，推动优秀传统文化进入市民生活、进入国民教育体系。编好地方志。

## **四、推进绿色发展，共建生态宜居家园**

---

### **21、明显提升水环境质量**

以源头截污为根本，点源、面源相结合，建管养并重，到 2020 年全市基本消除黑臭水体，基本消除劣 V 类水质水体，重点水功能区水质达标率显著提升。城镇集中建设区和郊区集中生产点全面实现截污纳管，郊区集中居住点实现污水全收集、全处理，

郊区分散居住点和生产点实施归并拔点，因地制宜实施污水纳管或污水就地处理，到 2020 年全市城镇污水处理率达到 95%以上，农村污水处理率明显提升。全面实施污水处理厂提标改造，按不同功能区域的水环境水质要求达到一级 A 及以上标准。加强农业面源污染防治，到 2020 年全市畜禽养殖总量下降到 200 万头标准猪以下，化肥农药施用强度降到全国平均水平以下。实施重点区域、重污染河道、重点保护河道和中小河道治理，到 2020 年实现全市 2.6 万余条河道全部轮疏一遍。加强断头河打通和水系沟通。推进太浦河“清水走廊”建设。削减陆源入海污染。

## **22、有效改善空气质量**

强化源头防控和末端治理，实施最严格的标准执法和过程监管，到 2020 年，环境空气质量优良率达到 80%左右，PM2.5 年平均浓度降低至 42 微克/立方米左右，臭氧污染恶化趋势得到有效控制。全面实施分散燃煤、集中供热锅炉和自备电厂小燃煤机组的清洁能源替代，压减化工和钢铁行业用煤，合理控制发电用煤。完成燃煤机组节能减排升级改造和燃气电厂低氮燃烧及脱硝改造。持续推进老旧车辆淘汰，加强在用车检测和监管，推进长三角区域机动车污染排放异地协同监管。强化船舶污染防治，推动实施长三角港口排放控制区制度。加强非道路移动机械污染控制。全面推进 2000 多家重点工业企业挥发性有机物排放综合治理。继续深化扬尘、秸秆、餐饮等面源污染治理。优化重污染天气预警等级，推动长三角区域协同应急管理。

## **23、增加绿色生态空间**

严格保护并积极拓展城市生态空间，坚持以人为本、量质并重、优化布局，显著增加绿地林地总量，基本建成多层次、成网络、功能复合的绿色生态网络框架。

严守城市生态空间。划定生态保护红线，形成以生态保育区、生态走廊等生态战略保障空间为基底，以外环和郊环绿带、生态间隔带为锚固，以楔形绿地和大型公园为主体的市域环形放射状生态空间格局，到 2020 年生态用地面积达到 3500 平方公里，森林覆盖率达到 18%。按禁建区和限建区对现有生态资源实施分级分类严格管控，建立完善生态补偿、空间管控、建设项目分类引导等生态保护红线制度。加强湿地自

然保护区建设和管理，实现河湖水面稳中有升及自然湿地动态平衡。加快推进陆域及海域生态建设和生态修复，清退不符合功能导向的建设项目。推进崇明、青浦、闵行等开展国家生态文明先行示范区试点。

千方百计增加绿色休闲空间。大力实施城市“更新增绿”，加快形成“地区公园-社区公园-口袋公园”三级公园绿地系统和城市绿道，提高居民绿色感受度。推进外环绿带、黄浦江两岸重点地区绿地、桃浦中央绿地、大居结构绿地等重点绿化项目建设，到 2020 年，人均公园绿地面积比 2015 年增加 1 平方米，中心城区基本实现步行 10 分钟可到达一块公园绿地。沿苏州河、黄浦江等建设 1000 公里城市绿道，改造提升现有公园绿地的连通性和开放性，积极发展立体绿化，优化中心城区绿色慢行空间。

系统实施林地建设。加快基本生态网络规划落地，进一步增加林地总量、完善布局，推动郊区“退厂还林”，集中建设区外现状工业用地减量复垦后优先用于造林。探索农林复合利用，实施农田林网建设。建成廊下、长兴、嘉北、浦江、青西、广富林、松南等郊野公园和临港、奉贤等森林公园。推进近郊绿环及沿路滨河等一批生态廊道建设和重点环境整治区域防护隔离林建设。实施更为严格的林地保护管控措施和制度。

## **24、深入推进节能低碳和应对气候变化**

全面实行能源消费、二氧化碳排放的总量和强度双控制度，到 2020 年，全市能源消费总量控制在 1.25 亿吨标准煤、二氧化碳排放总量控制在 2.5 亿吨以内，单位生产总值能源消耗、单位生产总值二氧化碳排放量降低率、主要污染物排放削减率确保完成国家下达目标。减缓和适应并重，进一步加大应对气候变化力度，努力尽早实现碳排放峰值。加大力度优化能源结构，大力发展天然气、光伏和风电等低碳清洁能源，严格实施重点单位煤炭消费总量控制制度，确保煤炭消费总量明显下降。深入推动工业、建筑、交通和公共机构等重点领域节能降碳。实施重点用能企业能效对标达标行动，到 2020 年全市主要耗能行业和工业产品单耗达到国内外先进水平。加大既有建筑节能改造力度，全面推广绿色建筑，推行装配式建筑和全装修住宅。深入开展低碳试点

示范，实施节能低碳认证标识制度。大力倡导绿色低碳出行、绿色消费。加强气候变化风险评估，提升城市基础设施适应气候变化能力。

## **25、着力推进循环经济和资源集约利用**

坚持减量化、再利用、资源化，大力推进政策制度创新，显著减少废弃物排放，实现各类资源高效循环利用。

大力发展循环经济。源头减量分类、再生资源回收利用和提升处置设施能力并重，明显提升资源化利用率，到 2020 年原生生活垃圾基本实现零填埋，提升城乡生活垃圾无害化处理率和处理水平。有序推进生活垃圾分类和减量，加快推进湿垃圾资源化利用，推广绿色帐户，推动再生资源回收体系和生活垃圾清运体系的协同衔接，建成一批中转设施和老港再生能源二期等垃圾处置项目，形成生活垃圾从分类、收运、资源化利用到末端处理的完整体系。加大建筑垃圾、废弃食用油脂以及秸秆等各类废弃物的资源化利用和处置监管力度，加快推进资源化利用设施建设和改造提升。推进绿色清洁生产，发展先进再制造。

推进水资源合理高效利用。实施最严格水资源管理制度，加强节水型社会试点建设，完善取水许可、用水总量控制和定额管理等制度，推广普及高效用水技术和设施。市政绿化行业全面实行计量用水。推广雨水集蓄利用、中水回用。到 2020 年，全市用水总量控制在 129 亿立方米以内，单位生产总值用水量下降 25%左右。

## **26、加强重点区域环境整治**

依法严管和政策聚焦多管齐下，探索根本性改善环境薄弱区域环境质量的新途径。强化成片整治和综合执法，加强部门协同和市区联动，消除违法排污、违法用地、违法建筑、违法经营、违法居住问题，完成金山、合庆等一批环境污染严重、违法情况突出、群众反映强烈的重点区域生态环境综合治理。加强土壤污染治理，加快构建资源整合、权责明确的土壤环境管理体系。加强耕地环境监测和风险评估，逐步改善耕地土壤质量，确保农产品环境安全。以工业用地退出转性为重点加强土地再利用的环境监管，有序开展污染场地修复治理。

## 27、强化生态环境治理机制

强化排放主体责任，严格标准执法，完善生态补偿机制，加大市场化机制探索力度，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

实施更高标准和更严执法。对化工、钢铁等重化行业及其他高能耗、高排放行业，参照国际先进水平，制订最严格的节能环保标准并实施监管。对于畜禽养殖和直排水体的工业企业等制定实施更为严格的污染排放标准。持续提高在用车辆污染排放标准，内河船舶和非道路机械油品标准实施柴油车同等标准。加大污染源在线监测推广力度，实行全市环保机构监测监察执法垂直管理，加强节能环保执法力量，形成全覆盖执法体系。建立体现资源消耗、环境损害、生态效益等要求的考核奖惩机制。严格落实党政同责、一岗双责、终身追究等责任制度。建立完善生态损害赔偿、环境审计、环境督查等制度。加大政府环境信息公开力度，落实企业环境信息公开制度，引导鼓励社会公众和社会团体共同参与。

充分发挥市场机制作用。深化推进资源环境价格改革和环境税费制度改革，综合运用土地、规划、金融等多种政策，引导各类主体参与生态环境建设。建立健全用能权、排污权、碳排放权等初始分配制度，深化碳排放交易试点，积极拓展碳市场功能，全面推行排污许可证制度。加快推行合同能源管理、污染第三方治理等市场化模式。完善生态补偿制度，拓展生态补偿范围，加大对重点区域生态补偿力度。

## 五、推进开放发展，形成开放型经济新优势

---

### 28、建设更高水平的自贸试验区

坚持以制度创新为核心，不断建立健全与国际投资贸易规则相衔接、与现代市场经济相适应的制度规范，努力把自贸试验区建设成为开放度更高、便利化更优的自贸试验区，进一步发挥好扩大开放破冰船、深化改革掘进机的示范引领作用。深化与高水平开放相适应的投资管理制度创新，提高市场准入的透明度和可预期性。进一步创新“一线放开、二线安全高效管住”的贸易监管制度，全面建成国际贸易“单一窗口”，

完善货物状态分类监管模式。大力促进自贸试验区金融开放创新试点与上海国际金融中心建设联动，率先实现人民币资本项目可兑换，不断扩大金融服务业对内对外开放，加快建设面向国际的金融市场。深入推进事中事后监管制度创新，完善信息共享和服务平台应用，建立综合监管体系，提升监管效能。

对接国际投资贸易规则新变化，加快信息公开、公平竞争、权益保护等制度创新，不断拓展自贸试验区制度创新领域，加快知识产权、创新要素流动、竞争政策、争端解决等制度探索，形成一整套适应国际规则新要求的制度体系。发挥好浦东新区的示范带动作用，建立综合配套改革试验区与自贸试验区改革联动机制，全面探索作为一级地方政府转变职能的改革，提高全方位开放环境下的政府治理能力和服务水平，率先建立符合法治化、国际化、便利化要求的营商环境和制度规范。不断形成可复制可推广的试点经验，为在全市面上推开、为全国扩大开放深化改革作出新贡献。

## **29、提升“引进来”的能级和水平**

把利用外资和转方式、调结构结合起来，更加注重引进先进技术、管理经验和高素质人才，更加注重吸引集聚跨国公司总部、国际组织和国内各类企业总部，提高上海在全球价值链中的地位。

提升利用外资质量和水平。全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，各类市场主体皆可依法平等进入市场准入负面清单以外的领域。进一步扩大服务业和先进制造业开放，深化金融、航运、文化、医疗、体育、养老和专业服务等服务业领域开放措施，促进内外资创新融合发展。鼓励外资通过跨国并购、离岸业务等方式参与整合产业链，促进外商产业资本和金融资本相融合，采取国际通行方式参与公共基础设施等领域建设。完善外商投资全生命周期服务和监管体系，营造透明、规范、可预期的制度环境。进一步增强沪港澳台经济合作紧密度，加强金融、贸易、投资等重点领域合作。

提升总部经济发展能级。完善跨国公司总部经济支持政策，吸引跨国公司地区总部、研发中心等功能性机构集聚，推动已有跨国公司总部拓展贸易、研发、物流和结

算等功能，向亚太总部、事业部全球总部升级，鼓励外资研发中心升级为全球研发中心和开放式创新平台。吸引国际经济、金融、科技、文化、体育、知识产权等国际组织在沪设立机构。加快引进国内各类企业总部，支持“两头在沪”企业发展。到2020年，新增在沪跨国公司地区总部超过200家。

### **30、拓展“走出去”新空间**

积极开展国际产能和装备制造合作，把产品输出、产业输出与资本输出相结合，深度融入全球价值链，推动企业更好地利用两个市场、两种资源，提升“走出去”的水平。

提高境外投资的质量和效益。支持本土跨国企业在价值链中高端环节开展跨国经营，构建自主的全球价值链网络，逐步形成若干具有国际知名度和影响力的本土跨国公司。推进优势制造企业境外布局和境外技术、资源、能源投资合作，推动服务业企业整合国际市场价值链资源。推动金融资本与产业资本联合“走出去”，鼓励企业通过并购投资等多种方式整合资源，增强企业的国际化经营能力。创新外贸发展方式，提高优势产品竞争力，推动装备、技术、管理、标准、服务“走出去”。

推进境外投资便利化。确立企业及个人对外投资主体地位，简化境外投资管理，全面落实以备案制为主的境外投资项目管理方式，建立合格境内个人投资者制度。提升“走出去”服务水平，完善信息共享、咨询服务、投资合作促进机制等载体平台建设，优化投资贸易促进支持服务体系，健全预警与风险防范机制。

### **31、提高城市国际影响力**

增强城市国际交往能力，打造高水准的国际交流平台，积极开展公共外交和民间外交，全方位推进国际城市交流合作，学习国际先行城市在创新、转型、城市规划、社会治理等方面的经验，加强上海城市品牌在国际上的传播推介。围绕国际人士的医疗、教育、出入境等便利化需求，营造国际化的服务环境。改善医疗机构涉外服务，鼓励引进国际知名品牌的医疗服务机构，完善国际人士在沪就医的国际医疗保险结算制度。提高教育国际化水平，支持社会力量兴办外籍人员子女学校。改善外籍人士就业、居留许可等行政事务服务水平，加强窗口单位、公共场所的外语信息服务，提高便利化

程度。提高市民国际交流能力。打造高品质公共活动空间和国际社区，营造多元包容、融合东西的文化氛围。

### **32、全面参与“一带一路”国家战略**

按照政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的总要求，重点聚焦经贸投资、金融合作、人文交流、基础设施等领域，以企业为主体，实行市场化运作，加强与有关国家和地区多领域务实合作。拓展投资贸易网络，扩大经贸往来，加快推进重要口岸互联互通，支持能源、港口、电力、通信、高端装备、建筑工程、服务业等优势领域的企业“走出去”，加强与有关国家（地区）科技创新交流合作。支持金融机构参与“一带一路”建设，推动人民币扩大跨境使用，支持境外机构和企业在上海金融市场发行债券，争取上海合作组织投融资机构等在沪成立。提升对外交往水平，大力推进人才培养、科学研究、医疗服务和文化旅游等互利互惠双向合作交流，充分发挥好海外华人华侨桥梁纽带作用，推进民间友好组织交往，积极打造城市多边合作交流网络。加快打造海上战略支点，拓展航运服务功能，提升服务国家“一带一路”战略保障能力。

### **33、与沿江省市共建长江经济带**

坚持深化、放大、提升、搭台，共同推动长江经济带转型升级，打造中国经济新支撑带。推动区域生态环保机制向全流域延伸，加强长江流域水环境综合治理，构建沿江绿色生态廊道。统筹水路、铁路、公路、航空建设，打造综合立体交通走廊，鼓励港航企业以资本、技术、信息为纽带，深化沿江港口协作联动。推动口岸城市群合作和口岸监管部门一体化改革，强化大通关协作机制，与沿江省市共同构建长江物流一体化运营平台。加强长江经济带统一市场建设，推动实施规则体系共建、创新模式共推、市场监管共治、流通设施互联、市场信息互通、信用体系互认。加强与长江中上游地区产业合作，搭建跨区域产业合作平台，探索共建产业园区，促进沿江产业合理布局和集群化发展。

### **34、深入推进长三角地区协同发展**

主动服务、积极作为，与苏、浙、皖三省深化合作，在新的起点共同促进长三角地区率先发展、一体化发展。

提升长三角地区合作水平。积极拓展合作领域，加强交通、能源、信息、科技、环保、信用、人社、金融、涉外服务、城市合作、产业、食品安全等领域合作。以共建长三角世界级城市群为目标，加快形成互联互通的基础设施、联防联控的生态环境、共建共享的公共服务和统一开放的市场体系，打造区域创新网络和科技交流合作平台，完善跨界污染防治制度和生态保护修复机制，加强大气、水环境等重点领域联合防治。完善三级运作、统分结合的区域合作协调机制，建立健全多层次、全方位的区域合作体系。

加强与周边城市协同发展。着力提升上海国际经济、金融、贸易、航运、科技创新和文化等城市功能，推动非核心功能疏解。促进与苏州、嘉兴、无锡、南通、宁波、舟山等周边城市同城化发展，打造大上海都市经济圈。加强跨区域基础设施协同规划建设，共同保护太湖流域、杭州湾、长江口等跨界地区生态环境。争取国家支持共同创建江南水乡国家公园。推进养老、医疗、教育和旅游等跨区域合作。加强产业升级、科技创新合作，探索跨区域产业园区共建、企业兼并重组、股份合作等方式，共同打造若干规模和水平居国际前列的先进制造业产业集群。

### **35、全力做好对口支援和合作交流工作**

坚持民生为本、产业为重、规划为先、人才为要，加大对新疆、西藏、青海、云南、贵州和三峡库区等的对口地区帮扶力度，协助对口支援地区打好脱贫攻坚战。加强对口支援工作的精准化、科学化、规范化、社会化，提升工作实效。坚持资金、项目向农牧民倾斜、向基层倾斜，加大教育、卫生、就业投入，确保受援群众得到实惠。通过扶持当地发展特色产业、支持当地开拓上海市场、帮助当地培养各类人才等方式，营造受援地区造血机制，实现可持续发展。加强国内经济协作，服务东部率先发展、西部大开发、东北振兴和中部崛起等国家区域发展战略。

## **六、推进共享发展，增进市民福祉**

---

## 36、推动实现更高质量的就业

实施更加积极的就业政策，促进就业机会更加充分，就业环境更加公平，就业能力进一步提升，就业结构得到优化，劳动关系更加和谐，不断提高就业质量。

创造更多就业岗位。坚持劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，促进经济增长与扩大就业相协调，在经济结构调整中拓展就业空间。坚持发挥市场化就业的主渠道作用，进一步健全对困难人员的就业援助机制，大力促进青年大学生等重点群体就业。“十三五”期间，每年新增就业岗位不低于 50 万个。

促进创业带动就业。坚持政府促进、社会支持、市场导向、自主创业的原则，以培育青年创业群体为重点，进一步健全政策扶持机制，加强对创业企业的扶持和服务。完善创业服务体系，营造创业氛围，改善创业环境。

加强技能培训提升就业能力。整合各类培训资源，统筹用好各类培训资金，完善社会化职业技能培训机制，提高培训质量和效果。以企业为主体，提升企业职工和农民工岗位技能。支持企业以新招用的青年劳动者和新转岗人员为重点，开展新型学徒制培训。健全中小微企业培训服务平台，积极开展企业紧缺急需人才的专项培训。

维护劳动者合法权益。完善统一规范灵活的人力资源市场，形成有利于公平就业的制度环境。依法规范劳务派遣用工，促进实现同工同酬。落实职工带薪休假制度，加强劳动安全卫生执法监督，保障职工休息休假和获得劳动安全保护的权利。健全劳动关系协调机制，加强劳动保障执法监督和劳动人事争议调解仲裁，有效预防和化解劳动关系矛盾。加大对工作环境差、劳动强度大的公用事业行业等一线劳动者的关爱，切实改善其工作条件。

## 37、多渠道增加城乡居民收入

坚持居民收入与经济增长同步，劳动报酬与劳动生产率提高同步，促进收入分配与经济增长、劳动生产率提高相适应协调，与行业特点、发展规律相适应协调，与完善激

励约束机制相适应协调，更加注重缩小收入差距，力争实现居民人均可支配收入比2010年翻一番。

稳步提高城乡居民收入。分类有序深化收入分配制度改革，完善与社会主义市场经济相适应、符合不同行业特点与发展规律的分配机制。推动形成反映人力资源市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和正常增长机制，鼓励促进按劳分配和多种生产要素按贡献参与分配，让知识密集型创造性劳动获得应有的报酬。分类实施机关和事业单位工资制度改革，健全工资正常增长机制。多渠道增加居民财产性收入。稳步提高养老金、低保、失业保险等民生保障待遇标准。

建立科学规范的收入分配秩序。保护合法收入，规范隐性收入，取缔非法收入，努力消除行政垄断等非市场因素对收入的影响，完善以税收、社会保障、财政转移支付为主要手段的再分配调节机制，加快形成以中等收入群体为主体的橄榄型收入分配格局。

### **38、加快完善社会养老服务体系**

积极应对人口深度老龄化，弘扬敬老、养老、助老社会风尚，形成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的养老服务格局，完善养老服务需求评估、服务供给、资金保障等政策，为老年人提供专业适宜、便捷高效的服务和帮助，让市民晚年生活更加舒适、更有尊严。

保障养老基本公共服务需求。实施老年照护统一需求评估，明晰养老基本公共服务保障对象，针对老年人不同身体状况，提供相应的机构或社区居家照护服务。建立合格供应商制度，鼓励符合条件的社会主体参与，形成服务机构公平竞争、老年人自主选择的养老基本公共服务供给格局。加快探索建立长期护理保险制度，拓展养老服务的资金渠道。健全梯度化、精准化的养老服务财政补贴机制，财政补贴向居家社区养老适当倾斜，更多采取补需方的补贴方式，实现养老基本公共服务应保尽保。

扩大多层次养老服务供给。落实鼓励养老服务业发展的土地、税收、收费等政策，支持社会化、市场化提供养老服务，满足不同老年群体的多样化需求。推进养老设施

布局规划落地，为各类养老服务机构的发展预留空间，重点建设社区综合性、一站式老年照护设施，到 2020 年全市养老床位规模达到 16 万张左右。充分运用移动互联网、物联网等技术，创造养老服务的新业态、新模式。鼓励养老服务专业化、品牌化、连锁化发展，逐步形成养老服务的龙头机构和行业标杆。加强养老服务专业队伍建设。

促进医养融合发展。鼓励有条件的养老机构内部设置医疗机构，制定相应的服务标准和资质要求，扩大医保对于养老领域医疗服务项目的支付范围。推进社区内助老服务社和护理机构融合发展。聚焦失能、失智老年人，大力推进养老护理床位建设，加大社区卫生服务机构对养老服务机构的支撑力度，为老年人提供适宜的医疗护理服务。鼓励三级医院发展老年医学专科，推动部分二级医院向区域老年医学中心转型，提升全市医疗服务机构的为老服务能力。建成上海老年医学中心。

树立更加积极的老龄观。倡导“积极老龄化”，鼓励有条件的老年人持续参与社会活动。开展“银龄行动”、“老伙伴计划”等老年志愿者活动，为老年人发挥余热创造条件，促进老有所为。实行老年综合津贴制度，扩大老年优待范围。加快各类公共设施的适老性改造，营造全社会尊重、关心老年人的环境和风尚，建设老年友好型城市。

### **39、全面提升教育质量**

遵循教育规律，坚持教育公平，以提升教育质量为重点，全面深化教育综合改革，率先实现教育现代化。坚持育人本原，把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力贯穿教育全过程，促进学生健康成长和终身发展，不断满足市民群众和经济社会发展对优质多样教育资源的需求。

提升学生身心综合素养。围绕立德树人，一体化构建大中小学德育体系，深化德育课程改革，推进德育与智育、体育、美育有机融合，让每个学生至少掌握两项运动技能、具有一项艺术爱好、掌握一项艺术技能，实现德智体美全面发展。以深化考试招生制度改革为突破口，完善综合评价等配套机制，推进课程改革和教学改革，强化

素质教育，提升学生的身心素质和创新能力。加强教师队伍建设，优化师资结构，提高教师育人能力、师德水平和整体素质。

促进基础教育优质均衡发展。扩大优质教育资源覆盖面，努力办好家门口的学校。适应人口变化，合理布局学前教育资源，鼓励社会力量参与，扩大服务供给，提升学前教育保教服务质量。实施全市基本统一的义务教育办学和管理标准，加大对薄弱学校的投入力度，推进学区化、集团化办学和新优质学校建设，缩小城乡差距和校际差距。加快普通高中特色多样发展，改革课程体系和教学组织，促进个性化学习和创新素养培育。进一步完善特殊教育体系，促进残障、超常等特殊需求学生更好发展。

建设世界一流大学。实施高校分类发展，鼓励不同类型的高校办出特色、办出水平。推进高校布局结构调整，优化高等教育规模、类型、层次和空间布局。通过科教融合、产教结合、国际合作等多种形式，重点建设一批高水平大学和优势学科，力争进入世界一流行列。推进高峰高原学科建设，提升高校科研创新与服务能力，着力培养高水平创新人才。推进教育法治化进程，赋予高校更大办学自主权。进一步扩大教育开放，鼓励中外合作办学，提高教育国际化水平。

加强职业教育融合发展。构建中职 - 专科高职 - 应用本科 - 专业学位研究生纵向贯通、职业教育与普通教育横向联通、学校教育 with 职业培训并举的职业教育体系。进一步优化中等职业学校布局，试点举办五年一贯制院校，重点建设一批行业特色鲜明、专业设置与职业岗位联系密切的应用技术型本科高校。支持民办职业院校特色发展。深化产教融合、校企合作，促进人才培养与职业标准紧密结合，加快“双师型”教师队伍建设，提高技术技能人才培养水平。

完善终身教育服务体系。政府、企业、社会多方协同，提供多层次、高质量、宽领域的教育与培训，扩大面向各类人群的终身教育服务，建设学习型社会。建立个人学习账户和学分累计制度，畅通继续教育、终身学习通道，构建终身学习“立交桥”。鼓励社会力量参与，提高老年教育服务能力。

#### **40、提升健康和医疗服务水平**

完善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、可及的基本医疗卫生服务，构建面向全民、覆盖全生命周期的健康管理体系，居民平均预期寿命等主要健康指标继续保持较高水平，进一步提升健康期望寿命，建设健康上海。

深化医药卫生体制改革。统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。全面实施社区卫生服务综合改革，将社区卫生服务中心建设成为政府履行提供基本卫生服务职能的平台。做实家庭医生签约服务，提高有效服务率，通过社区首诊、逐级转诊，逐步形成科学合理的就医秩序，推动建立分级诊疗制度。深化公立医院改革，坚持公益属性，破除逐利机制，完善全面预算管理、人事薪酬、监督评价等制度，建立现代医院管理制度。深化医药分开改革，完善药品集中采购机制，取消药品加成，逐步理顺医疗服务价格，建立综合补偿机制。

完善公共卫生服务体系。加强传染病疫情综合监测、风险研判和预警，打造立体化应急救援体系，提升突发公共卫生事件应急处置能力。完善“120”院前急救网络，实现市区郊区一体化管理，院前急救平均反应时间缩短到12分钟以内。加强疾病综合预防，以慢性病为重点，为居民提供全程化、规范化的健康管理。提高居民健康档案建档率和利用率。加强生命全周期管理，大力开展健康教育和全民健身，倡导健康生活方式和终身体育锻炼理念，加强心理健康服务。

优化医疗资源布局。明确各级各类医疗机构定位，统筹不同区域、类型、层级的医疗卫生机构发展。调整完善医疗资源布局，在郊区和人口导入地区增设若干区域医疗中心和社区卫生服务机构。加强护理、康复、精神卫生、儿科等短缺医疗资源配置，提升产科服务能力，建设市养志康复医院二期、儿童医学中心医疗综合楼等项目。扩大医疗领域对社会资本开放，合理控制公立医院规模，调整和新增资源优先考虑社会医疗机构。

提升医疗服务水平。完善医学学科布局，发展精准医疗、生物医疗、脑科学研究等前沿领域，建成一批国内领先、国际知名、特色鲜明的临床医学中心和现代化研究型医院，推进亚洲医学中心建设。完善医疗质量控制体系，促进医院持续改进管理和服务，倡导理性就医，构建更加和谐的医患关系。充分运用信息化手段，优化就医流

程，改善市民就医体验。大力发展基于互联网的健康服务。坚持中西医并重，完善中医药服务体系。

## **41、建立更加公平更可持续的社会保障体系**

完善基本社会保险制度，加快发展多层次社会保险，健全社会救助体系，努力形成全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体系。

完善基本社会保险制度体系。推进养老保险制度改革。调整农村户籍外来从业人员参保政策。将本市被征地人员纳入相应的基本社会保险制度体系。合并城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。完善工伤保险浮动费率制度，健全失业保险标准调整机制。动态调整各项社会保险待遇水平，适时降低社会保险费率。

加快建立多层次社会保险体系。扩大企业年金覆盖面，完善职业年金制度。开展个人税延型养老保险、住房反向抵押养老保险等试点。完善城乡居民大病保险，加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助的协同互补。探索扩大个人医保账户资金使用范围，鼓励发展多种类型的商业健康保险。

健全社会救助和社会福利制度。坚持托底线、救急难、可持续的原则，不断提升社会救助水平，促进形成现代社会救助制度体系。进一步健全最低生活保障制度和特困人员供养制度，调整完善支出型贫困家庭生活救助、受灾人员救助、临时救助政策和社会救助与物价联动机制，加强和改进医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助，将居民经济状况核对机制引入所有低收入专项救助项目。建立健全政府救助和社会力量参与的统筹机制。完善残疾人保障和服务，营造无障碍环境。加强双拥优抚工作。

## **42、改善市民居住条件和居住环境**

坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主，加快构建多层次、全覆盖的住房供应体系，以政府为主提供基本住房保障，以市场为主满足多样化住房需求，改善中低收入家庭住房条件，支持合理住房需求。

健全住房保障制度。进一步完善“四位一体”、租售并举的住房保障体系，健全实物和货币补贴相结合的保障方式，多渠道改善中低收入家庭住房条件。坚持集中建设和分散配建的保障性住房建设方式，鼓励和引导社会力量参与建设和运营，完善住房保障准入标准动态调整机制。“十三五”时期新增供应各类保障性住房 30 万套左右。严格规范保障性住房居住使用管理，完善共有产权保障住房回购和上市交易管理制度。“十三五”期间实施 1500 万平方米老旧住房和居住小区综合改造，提高公建配套标准，增加公共空间，缓解做饭难、洗澡难、如厕难等急难愁问题，惠及 30 万户居民。加强住宅小区综合治理，切实改善居住环境。

促进住房市场平稳健康发展。稳定住房供应总量，优化住房供应结构，加大中小套型普通商品住房供应，支持居民的自住和改善性住房需求。盘活存量住房资源，优化住房市场结构，提高租赁性住房比重。进一步扩大住房公积金覆盖面，探索市场化配置资金，更好地满足缴存职工的住房消费需求。

### **43、优化完善基本公共服务制度**

围绕保障基本民生，切实履行政府职责，坚持普惠性、保基本、均等化、可持续，合理引导社会预期，推进基本公共服务制度化、标准化，提升基本公共服务体系的整体水平和运行效率。

建立健全基本公共服务清单制度。建立城乡统一的基本公共服务清单，明确每一项服务具体的对象、内容、标准、资金渠道和覆盖水平。完善基本公共服务项目和标准动态调整机制，根据经济社会发展的实际情况，适时调整清单内容，稳步提高保障标准和覆盖水平。强化基本公共服务财政预算管理，加大基本公共服务财政保障支持力度。

创新基本公共服务供给模式。积极引入市场机制，探索建立基本公共服务合格供应商制度，完善政府购买服务机制，推动基本公共服务供给模式和提供方式多元化。建立基本公共服务资源共建共享机制，提高服务项目的信息化水平，提升市民服务体验和资源使用效率。

## 七、凝心聚力共绘发展蓝图

---

### 44、营造人才辈出的发展环境

深入实施人才优先发展战略，实施更开放更灵活的人才发展制度，坚持不唯学历、不唯资历、不拘一格用人才，加快形成具有国际竞争力的人才制度优势。

大力集聚海内外优秀人才。畅通海外人才集聚通道，完善海外人才居住证（B证）、外国专家证、出入境便利等配套政策，加大对紧缺急需海外高层次人才引进力度。推进“双自”联动建设人才改革试验区，率先开展人才政策突破和体制机制创新。加快集聚国内优秀人才，完善居住证积分、居住证转办户口、直接落户的人才引进政策，加大对科技领军人才、创新创业人才和团队、行业领军人才、优秀企业家和职业经理人、高技能人才的政策倾斜力度。加强全市重大人才计划设计，探索人才计划的社会化管理机制，健全人才投入效果的评估机制。强化市场发现、市场认可、市场评价的引才机制。

完善人才流动和评价机制。深化用人制度市场化改革，推动人才流动依据市场规则、按照市场价格、参与市场竞争。完善人才分类评价制度，形成以能力、业绩、贡献为主要标准的人才评价导向，建立社会评价与企业评价的有效衔接机制。落实用人单位对人才的最终评价权。加快建立国资国企的市场化选人用人机制和激励约束机制。加快人力资源服务业发展。

强化人才激励机制。鼓励各类企业通过股权、期权、分红等方式加大对优秀人才的激励力度。完善贡献与所得相匹配的薪酬机制，加大对贡献突出的人才倾斜力度。加强对青年人才的培养、支持和激励。充分发挥市场和社会作用，破解人才阶段性住

房难题。优化人才发展的事业环境、生活环境，使上海成为人才辈出、人尽其才的乐土。

## 45、加强和创新社会治理

突出系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，推进社会治理精细化，加快形成符合超大城市特点，主体多元、治理协同的扁平化社会治理新格局。

全面夯实基层治理。增强基层社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。强化街道公共服务、公共管理和公共安全等治理职责，优化社区事务受理服务中心、社区文化活动中心、社区卫生服务中心的基本公共服务功能。实施乡镇差别化管理，做实基本管理单元，合理配置管理力量和公共服务资源。推进社区共治和居民自治，加强社区工作者队伍建设。

激发社会组织活力。分类放宽社会组织准入门槛，健全行业协会商会、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类社会组织直接登记制度。加大政府向社会组织购买服务的力度，落实有利于社会组织发展的财税政策。大力发展社区生活服务类、文体活动类、专业调处类等社会组织。推进地方群团组织改革，增强组织活力和服务群众的能力，更好发挥桥梁纽带作用。深入推进“政社分开”，支持社会组织依法独立开展活动。完善社会组织监管。到2020年，每万人拥有社会组织数达到6个以上。

创新矛盾纠纷化解机制。健全重大决策和重大项目社会稳定风险评估机制。健全市民利益表达、利益协调、利益保护机制，引导市民依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。推进信访工作法制化，通过法定途径分类处理信访诉求。

加强社会治安综合治理。创新完善立体化社会治安防控体系，加强公共安全视频监控建设联网应用，严密防范、依法惩治各类违法犯罪活动，加强国家安全和反恐怖工作，建设平安上海。

大力发展慈善事业和志愿服务。弘扬公益文化，鼓励社会各界参与慈善事业，搭建政府、企业、社会多方合作的公益活动平台，鼓励发展社会投资机构、社会企业等

新兴公益力量。完善志愿者招募、管理、培训、激励、评估等制度，促进志愿服务活动常态化、社会化、项目化。到 2020 年，注册志愿者人数占常住人口的比例超过 10%。

## **46、加快完善社会信用体系**

以守信受益、失信惩戒、诚信自律为导向，全面加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，明显改善社会信用环境。以全国统一社会信用代码为基础，进一步完善信用信息采集制度和标准体系。强化公共信用信息归集共享，完善上海公共信用信息服务平台功能，为社会提供基础性、公共性、便利化信用记录查询服务。充分利用全国统一的信用信息共享交换平台、人民银行征信中心和上海公共信用信息平台，加强对违法失信行为信息的在线披露和共享。实施失信企业黑名单、企业经营异常名录和强制退出制度，构建行政、市场、社会、司法综合约束的失信惩戒联动机制。培育信用服务市场，促进企业征信、个人征信、信用评级、信用管理等各类信用服务机构加快发展。引导行业组织开展诚信自律等行业信用建设。完善信用法制保障，维护信用信息主体权益和信用信息安全。

## **47、大力建设法治上海**

深入实施依法治国基本方略，以法治思维和法治方式推动发展，发挥法治在统筹社会力量、调节社会关系、规范社会行为中的引领和规范作用，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。立法先行，保证重大改革于法有据，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。依法调控经济和治理社会，推进严格执法、规范执法、公正执法、文明执法，加强法制监督，形成行政权力运行的有效制约机制。深化上海司法体制改革试点，促进司法队伍专业化、职业化，提高司法公信力。深入开展法治宣传教育，增强市民法治观念，强化规则意识和契约精神。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位。

## **48、完善规划实施制度保障**

强化规划引领作用。制定出台上海市发展规划条例，加强规划编制、实施和管理制度建设。加强国民经济和社会发展规划对城市规划、土地利用规划、区域规划、专项规划等各类规划的指导。发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度作用，以主体功能区规划为基础，统筹各类空间性规划，推进区县“多规合一”。

完善规划监测评估制度。开展“十三五”规划《纲要》年度跟踪监测、中期评估和末期全面评估，视评估情况报市人大同意后进行动态修订调整。开展市级专项规划中期评估。完善规划主要指标监测、统计、评估、考核制度，强化对约束性指标完成情况的评价考核。将本规划确定的约束性指标纳入各部门、各区县综合评价和考核体系，与政府目标管理挂钩（“十三五”经济社会发展主要指标见表）。

完善规划实施机制。国民经济和社会发展年度计划、财政预算计划要按照本规划提出的发展目标和重点任务，明确年度目标、工作指标和推进措施。中期财政规划要根据本规划提出的目标任务合理安排支出，保障规划明确的重大项目、重大改革和重大政策的实施。加强人口、财政、投资、土地、环保等政策的统筹，促进规划落地。调动全社会力量共同参与规划实施，人人参与、人人尽力、人人享有。