

## 解读《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

徐一大

2011年1月21日经上海市第十三届人民代表大会第四次会议批准，上海市第十二个五年规划纲要出台了，这是上海市政府立足全国，放眼世界的历史宣言，全文共十六章，全面阐述了上海未来五年经济、社会、生活的方方面面，主题是：**转型、发展、创新**，着力点是：“四个中心”、“城乡一体”、“宜居生态”、“和谐民生”、“国际文化”、“改革攻坚”、“科技引领”等七个内容。

下面就个人之理解介绍这些主题与着力点。

**第一、“转型”。**上海已进入转型发展的新阶段：随着人民币国际化进程加快、长三角世界级城市群正在形成，特别是人民币国际化进程加快，长三角世界级城市群正在形成以及国家对上海建设“四个中心”的支持政策，为上海参与全球竞争、抢占经济发展制高点带来了重大机遇；但是也必须清醒地看到，传统发展模式已经不可持续，发展转型迫在眉睫：资源环境约束趋紧，商务成本攀升，高层次人才缺乏，创新创业活力不足；城市管理和城市安全任务艰巨，城乡区域发展协调性有待加强；常住人口总量快速增长，人口老龄化程度加剧，基本公共服务和社会保障压力加大，收入分配差距较大，群体利益诉求日趋多样、协调难度增加，社会矛盾增多；体制机制瓶颈更加凸显，改革攻坚任务更加艰巨。

面对新机遇、新挑战，必须着力破解前进中的问题，率先走出一条具有特大城市特点的科学发 展之路，开创上海建设“四个中心”和国际化大都市的新局面。

**第二、发展。**上海市国民经济和社会发展十二五规划的主要指标有 35 项，分为结构效益、创新能力、社会民生、人口资源环境四个部分。（见表 1—1）

发展的指导思想主要有六条：必须深入推进改革开放，必须加快产业结构战略性调整，必须更加注意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。

发展的具体目标分为七项：经济发展质量和效益明显改善；城市创新活力大幅提升；城市服务功能全面加强；城市居民生活质量和水平明显提高；生态环境不断优化，改革开放取得新的突破；社会主义民主法制更加健全。

**第三、创新。**可以分为文化创新创意和制度创新保障二个层次。首先，从文化创意上，主要做好四件事：积极发展文化新业态，实施重大项目和基地建设战略，加快集聚各类文化市场要素，加强与国内外文化交流；其次，从制度创新保障，主要体现在：

- 1、强化规划，分工落实：完善规划体系，加强规划衔接，分解目标任务。
- 2、加强政策项目配套：强化政策导向，推进重大项目，统筹资金投入。
- 3、加强实施监督评估：加强规划实施评估，动员全社会参与。

建设充满活力的创新型城市。

- 1、增强科技创新能力。开展重大科技攻关，加强科技创新基础建设，实施创新示范应用工程。

- 2、激发企业创新活力。鼓励企业加大研发投入，推动产学研合作。
- 3、完善创新服务体系，完善创新投融资机制，大力推进创新载体建设，健全创新公共服务体系；
- 4、优化城市创新环境，深化科技管理体制机制改革，深入实施知识产权战略，推动哲学社会科学理论创新，培育创新文化氛围。
- 5、建设国际人才高地。加强人才队伍建设，完善人才发展政策，优化人才服务环境。

**第四、“四个中心”。**上海将在 2020 年基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心，落实“四个中心”国家战略，以提高全球资源配置能力为着力点，提升上海作为国际经济中心城市的全球地位。

1、金融中心国际化取得重大突破。进一步拓展金融市场广度和深度；加快建设人民币跨境投融资平台；大力发展各类金融机构；着力提升金融服务水平；营造具有国际竞争力的金融发展环境。

2、显著提升航运国际服务功能。加快完善现代航运服务体系，加快发展北外滩、陆家嘴、临港等航运服务集聚区；优化现代航运集疏运体系；加快推进国际航运发展综合试验区建设。

3、基本形成国际贸易中心核心功能。着力提升市场开放度和贸易便利化水平；加快构建现代市场体系；集聚高能级、有活力的贸易主体；打造时尚购物之都；营造国际一流的商贸环境。

4、构建服务经济时代的产业体系。大力发展金融、航运物流、现代商贸、信息服务、文化创意、旅游发展等重点服务业，积极培育专业服务、高技术服务、医疗保健、教育培训、家庭服务等新兴服务业，促进房地产业持续健康发展，深入推进产业融合发展；培育发展战略性新兴产业（新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料、节能环保、新能源汽车）；优化提升先进制造业，提高汽车、船舶产业核心竞争力，促进电子信息制造业转型升级，优化钢铁、石化产业，提升都市工业能级；加快推进农业现代化，加快转变农业发展方式，增强农业综合生产能力；完善农业服务和市场流通体系；调整优化产业布局，推动服务业集聚发展；提升产业基地能级。

**第五、城乡一体。**坚持城乡一体，均衡发展，把郊区放在现代化建设更加重要位置，以新城建设为重点，加快推进新型城市化和新农村建设，率先形成城乡一体化发展的新格局。

1、优化市域空间布局。明确市域功能区域，郊区要推进新型工业化和新型城市化，积极发展先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业，培育具有全球竞争力的产业集群，建设若干与长三角联动发展的新城，成为上海市发展的新引擎。加快重点地区发展，以迪斯尼为核心，加快上海国际旅游度假区规划建设，统筹黄浦江两岸，苏州河两岸地区的综合开发；实行差别化的区域政策，新增建设用地和重大产业项目向浦东地区和郊区倾斜。

2、优化中心城功能，提升高端服务业；推进城区产业升级，加强跨行政区统筹管理。

3、大力推进新城建设。分类推进新城建设：嘉定新城，具有科技特色和高端制造功能的长三角综合性节点城市；青浦新城，商旅文化一体化发展，生态环境优美的现代化湖滨城市；松江新城，集商贸休闲、教育研发和先进制造于一体

的长三角综合性节点城市；金山新城，上海南翼集先进制造和综合功能于一体的滨海城市；奉贤南桥新城：杭州湾北部综合性服务型核心城市；浦东南汇新城：具有国际航运中心服务功能的综合性现代化滨海城市；崇明城桥新城：上海北翼生态宜居的现代化田园滨江城市。

强化产城融合；健全新城推进机制。

4、提升小城镇建设和管理水平，优化规划布局，发展特色经济，提高公共服务水平，加大综合改革力度。

5、扎实推进新农村建设。推进农村基础设施建设；加强农村基本公共服务；建立农民增收长效机制；深化农村改革。

**第六、“宜居生态”。**让生产生活更加低碳绿色，调整淘汰落后产能，推进重点领域节能，推广节能低碳技术和产品，健全节能降耗长效机制，积极应对气候变化；让城市资源得到更加有效利用，节约集约利用土地，建设节水型社会，推进资源综合利用，提高垃圾处置水平；让城市环境更加天蓝水清，综合治理水环境，改善空气质量；强化环境治理；让城市生态更加清新宜人，拓展城市绿色空间，保护海洋生态和滩涂湿地，建设崇明生态岛。

**第七、“和谐民生”。**创造安居乐业的人民生活，促进和谐有序的社会管理。

1、千方百计扩大就业。多渠道增加就业，提高劳动者就业能力，加强劳动者就业服务，构建和谐劳动关系；

2、合理调整收入分配关系。促进居民收入普遍地较快成长，扩大中等收入者比重，加强收入分配调节。

3、完善社会保障体系。完善基本社会保险制度，提高社保基金可持续发展能力，健全失业、生育、工伤等保险制度，大力发展社会救助、社会福利和慈善事业。

4、改善居民居住条件。加大保障性住房供给（包括廉租房、经济适用房、公租房、动迁安置房四种形式），推进旧区改造和旧住房综合改造，提高住宅建设品质。

5、全面提升教育水平。大力促进教育公平，切实提高教育质量，建设高素质的教师队伍，深化教育综合改革。

6、提高居民健康水平。普遍提高居民健康素质，实现公共卫生服务均等化，优化医疗资源结构和布局，提高医疗服务能力和质量，努力提高医疗保障水平，深化医药卫生体制改革。

7、完善为老服务体系。增强养老服务供给能力，逐步建立老年护理制度，丰实老年生活。

8、创新社会管理体制机制，完善社会管理体制，创新社会管理机制。

9、加强基层社区建设，推进基层民主自治，强化社区公共服务，完善社区治理结构。

10、鼓励社会各方参与。大力培育和发展社会组织，加强社会工作者队伍建设，鼓励公民参与社会活动。

11、维护社会安全稳定。健全社会治安防控体系，畅通民意表达和回应渠道，创新矛盾预防和化解机制，加强安全生产监督管理，保障食品药品安全，完善国防动员体系。

12、加强人口综合服务和管理。深化完善人口政策，加强人口综合服务，促

进来沪人口融入城市。

**第八、国际文化。**塑造时尚魅力的国际文化大都市。提升城市文明程度和市民文明素质，丰富城市精神内涵，倡导社会文明风尚；提高文化原创能力，鼓励创作文艺精品，加快集聚优秀文化人才；提升公共文化服务水平，加强公共文化基础设施建设，丰富公共文化服务内容，广泛开展各类群众文化活动，推进文化遗产保护传承和开发利用；加快发展文化创意产业；深化文化体制改革，深化文化企业改革，优化文化发展环境；打造世界著名旅游城市，优化旅游空间布局，提升发展旅游会展业，加快旅游重点区域和重大项目建设；增强体育发展能力，大力发展群众体育，创造竞技体育新成绩，加快发展体育产业。

**第九、改革攻坚。**按照市场化、国际化、法制化取向，坚持开创性、坚韧性、操作性相结合，着力破除转型发展的深层次问题和结构性矛盾，探索综合性改革、专项改革试验，加快形成有利于科学发展的体制机制，增强发展的动力。深入推进行政体制改革，强化政府公共服务职能，创新政府管理方式，全面推进政务公开，加强依法行政制度建设，强化行政监督机制建设，健全公务员管理制度，完善“两级政府，三级管理”体制；加快突破国资国企改革瓶颈，加快国有经济战略性调整，完善国企法人治理结构，健全国有资本监管体制；大力支持非公经济发展，放宽非公经济市场准入，积极发展混合所有制经济，突破中小企业发展瓶颈；着力完善服务经济发展环境，完善市场监管体系，强化财税激励导向，健全社会信用体系，优化法制政策环境。

**第十、科技引领。**创造面向未来的智慧城市，建设有国际水平的信息基础设施，提升改造基础网络，有序推进三网融合，增强功能平台服务能力；推进智能化管理，实施数字城管活动，实施数字惠民活动，实施电子政务行动；提升产业信息化水平，实施融合强业行动，实施电子商务行动，加快新一代信息技术产业化；优化信息发展环境，健全信息安全保障体系，推进信息化有序发展。