

上海市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要

(2001年2月12日上海市第十一届人民代表大会第四次会议批准)

今后五到十年，是上海发展极为重要的时期。“十五”计划是筹划21世纪发展的第一个五年计划。《上海市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》根据《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》编制，是“十五”期间（2001年至2005年）上海国民经济和社会发展的行动纲领。

第一章 “九五”回顾

进入90年代，尤其是邓小平同志发表南方重要谈话以来，上海人民在以江泽民同志为核心的党中央、国务院和中共上海市委的领导下，抓住浦东开发开放的历史机遇，锐意进取，同心同德，奋力拼搏，党的十四大确定的上海建设“一个龙头、三个中心”的国家战略得到实质性推进。

一、经济社会发展的巨大成就

上海按照邓小平同志提出“思想更解放一点、胆子更大一点、步子更快一点”的要求和希望“一年变个样，三年大变样”的嘱托，通过“八五”、“九五”的努力，整个城市发生了历史性变化：经济体制从传统的计划经济模式转向社会主义市场经济体制，城市性质从工商业城市转向经济中心城市，城市建设从还历史欠账转向建设枢纽功能性设施，经济运行从相对封闭转向对内对外全方位开放，经济发展重心从“调整中发展”转向“发展中调整”，各项社会事业发展从量的扩大转向质的提高，城乡人民生活从温饱型转向比较宽裕的小康型，人们的活动方式从“单位人”转向“社会人”。

“九五”期间，上海积极贯彻国家宏观调控政策，努力克服亚洲金融危机和国内有效需求不足带来的困难，全面完成了“九五”计划提出的国民经济和社会发展的各项任务。

国民经济持续快速稳定增长，经济实力显著增强。上海积极引导消费升级，优化调整投资结构，努力扩大外贸出口，经济抗波动能力不断增强，国内生产总值年均增长速度达到11.4%。2000年国内生产总值达到4551亿元，人均国内生产总值34560元。

产业结构战略性调整目标如期实现，二、三产业共同推动经济增长的格局基本形成。上海继续加大产业结构战略性调整的力度，第三产业持续加快发展，2000年第三产业占国内生产总值比重超过50%。工业新高地建设取得重大进展，高新技术工业进一步向工业开发区和高科技园区集中，工业六大支柱行业产值占工业总产值比重超过50%，高新技术产业产值占工业总产值比重超过20%。农业开始走上从城郊型农业向都市型现代农业转变的新路。

国有企业改革和国有经济布局调整有序推进，多种所有制经济共同发展格局初步奠定。上海加大资产重组力度，建立“五个机制”，推进“五个加强”，现代企业制度建设取得阶段性成果，国有及国有控股工业企业资产负债率降到46.5%。外商投资、股份合作、私营经济

等加速发展，非公经济增加值占国内生产总值比重达到 26%。

体制改革进一步拓展，经济市场化步伐继续加快。上海全面推进以搞活国有企业为中心环节的综合配套改革，市场体系更趋完善，社会保障体系更加健全，政府职能加快转变，“两级政府、两级管理”体制不断完善，经济运行的市场化程度大幅度提高。健全完善了以证券、外汇、期货、技术产权、人才等一批要素市场为核心的大市场体系。城镇职工养老保险覆盖率达到 98.5%，农村养老保险覆盖面达到 92%。顺利完成了政府机构改革的阶段性任务，咨询、审计、会计、法律等一大批中介服务机构迅速发展。

对内对外开放不断深化，城市集聚辐射功能进一步增强。上海外贸进出口快速增长，五年累计进出口商品总额达到 1717 亿美元。引进外资质量不断提高，一批超过 10 亿美元的大项目落户申城，五年累计实际吸收外资金额突破 300 亿美元。到 2000 年底各地在沪企业已达 1.5 万家，上海在外省市投资的企业达到 4200 个。浦东开发开放进入形态开发和功能开发并举的新阶段，外向型、多功能、现代化的新城区初步形成。

现代化城市基础设施框架基本形成，生态环境建设加速推进。上海按照“建管并举、重在管理”的要求，大胆探索城市建设投融资新机制，进一步强化了城市基础设施建设，初步还清了历史欠帐。集中力量建成了信息港“1520”工程、浦东机场一期工程、沪宁与沪杭高速公路上海段等对外交通通信设施。初步形成由“申”字形高架道路、“十字加半环”轨道交通和“三横三纵”地面骨干道路构成的立体综合交通体系。如期完成原定“365”危棚简屋改造任务。苏州河治理取得重大进展，新增公共绿地面积 2891 公顷。环保绿化投入逐年加大，生态环境逐年改善，2000 年环保投入相当于国内生产总值比例接近 3%。积极推进城市管理综合执法，城市管理水平不断提高。

各项社会事业在改革中发展，人民生活持续改善。上海加快推进科技教育和各项社会事业改革，在加大政府投入的同时，依托市场机制发展各项社会事业。科教兴市战略得到进一步落实，初步建立了科技开发和高技术产业化新机制，科技整体实力显著提高；教育资源得到优化调整，教育投入增长速度高于经济增长速度，办学条件显著改善，新增劳动力平均受教育年限达到 12 年。2000 年城市居民家庭人均年可支配收入达到 11718 元，农村居民家庭人均年可支配收入达到 5565 元，市区居民人均服务性消费占消费支出总额的比重达到 19%，市区人均居住面积超过 11 平方米。

社区建设稳步推进，社会文明程度不断提高。上海加强社区建设与管理，社区在凝聚人心、促进就业、方便生活、维护稳定等方面的作用进一步强化。几年来，全市各街道（镇）通过发展社区服务项目安置了 30 多万下岗待业人员，社区服务志愿者队伍达到 2000 多个，创建了 57 个市级文明社区及一大批市、区级文明小区。

二、基本经验与存在问题

90 年代尤其是“九五”期间，上海人民坚持以改革为先导、发展为目标、稳定为前提，敢于和善于抓住机遇，着力探索具有中国特色、时代特征、上海特点的发展新路，积累和形

成了一些成功的经验和做法。

一是坚持立足于整体搞活国有经济，不断深化以国有企业改革为中心环节的各项综合配套改革；二是坚持以浦东开发开放为龙头，不断扩大对内对外全方位开放；三是坚持“三、二、一”产业发展方针，大力推进产业结构战略性调整和生产布局整体性调整；四是坚持实施科教兴市战略，促进经济建设尽快转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来；五是坚持妥善处理好改革、发展、稳定三者关系，努力为改革开放和经济建设创造良好的社会环境；六是坚持整体性目标和阶段性推进相结合，有计划、分步骤、有重点、分阶段推进各项工作；七是坚持实行“两级政府、两级管理”体制，重大事情让广大市民知情、理解、支持、参与，充分调动和发挥各方面的积极性；八是坚持同步推进物质文明和精神文明建设，不断提高市民素质和城市文明程度。

上海经济和社会发展中仍然存在着一些突出矛盾和问题。主要是：部分企业的经营机制和研发能力还不能适应市场竞争的要求，产业结构优化升级和所有制结构调整任务仍很繁重，影响国际竞争力提高的体制、科技等方面的制约因素依然不少；加强城市建设和管理、改善城市生态环境的任务还相当艰巨，市场法规体系和监管手段尚待逐步健全完善，经济社会可持续发展能力还要进一步提高；就业压力仍然较大，社会保障体系还需完善。“十五”期间，我们要通过深化改革和加快发展，着力解决前进中存在的问题。

第二章 发展目标

21 世纪初，是上海加快建设国际经济、金融、贸易、航运中心的新时期，也是确立社会主义现代化国际大都市地位、全面提高城市综合竞争力的新阶段。

一、经济社会发展的指导方针

上海“十五”期间工作的总体要求是：在以江泽民同志为核心的党中央坚强领导下，高举邓小平理论伟大旗帜，坚持党在社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领，按照“三个代表”的要求，全面贯彻党的十五大、十五届五中全会和市委七届七次全会精神，坚持以经济建设为中心不动摇，进一步解放思想，实事求是，开拓进取，大力推进体制创新和科技创新，在加快发展中继续推进经济结构战略性调整，在发展的基础上不断提高城乡人民生活水平，正确处理改革、发展、稳定的关系，全面实施科教兴市和可持续发展战略，坚持依法治市，推动经济发展和社会全面进步。

“十五”期间的各项工作都要贯彻以下指导方针：

——继续保持国民经济持续快速健康发展，切实转变经济增长方式，不断提高经济增长质量和效益。

——全面深化经济体制改革，推进国有经济布局战略性调整和国有企业战略性改组，促进所有制结构、市场体系、政府管理和社会保障制度的创新，加快形成与国际通行规则相衔接的、比较完善的社会主义市场经济运行机制。

——全力促进产业结构的升级优化，突出科技进步和信息化对结构调整的推动作用，实现三次产业在融合渗透中的共同发展。

——进一步推进全方位的对内对外开放，积极实施“引进来”和“走出去”并举的开放战略，发展开放型经济，更好地发挥服务全国、面向世界的枢纽作用。

——继续坚持建管并举、重在管理的原则，积极实施城镇化战略，高标准、高质量推进城市现代化建设和改造，不断提高城市现代化管理的水平。

——全面动员社会力量共同推进社会事业的发展，深化社会事业管理体制的改革，加快形成同社会主义市场经济相适应的社会事业发展新机制。

——始终坚持“两手抓、两手都要硬”的方针，积极探索建立社会主义思想道德体系框架，全面提高市民综合素质和城市文明程度。

——积极实施可持续发展战略，进一步改善城市生态环境，实现经济、社会、人口、资源、环境的协调发展。

二、经济社会发展的奋斗目标

“十五”期间，上海国民经济和社会发展的奋斗目标是：调整优化经济结构，不断提高城市的信息化、市场化、法治化水平，发挥国际大都市的综合优势，增强城市的综合竞争力。具体是：

——**综合经济实力。**保持国民经济持续快速健康发展，力争成为国内外经济规模大、产业能级高、资源配置能力强的城市。“十五”期间，预计国内生产总值年均增长9-11%，到2005年按2000年价格计算的国内生产总值达到7300亿元左右，人均国内生产总值达到54000元左右。2005年三次产业增加值占国内生产总值的比重调整为1.2：43.8：55。地方财政收入与国民经济保持同步增长。2005年本市外贸进出口商品总额预计达到850亿美元，其中出口商品总额超过400亿美元。全社会固定资产投资总额五年累计达到10000亿元。到2005年，预计城市居民家庭人均年可支配收入达到15000元，农村居民家庭人均年可支配收入达到7100元。

——**综合服务功能。**强化国际性经济中心的集聚扩散功能，力争成为国内外商业机会多、比较成本低的城市。到2005年，股票、外汇、债券、期货、基金等市场交易额占全国的份额进一步提高，入驻上海的国外金融机构、跨国公司中国营运中心总数进一步增加，成为全国的资本运作中心和资金营运中心。各类中介服务机构大幅增加。预计2005年口岸进出口商品总额达到1800亿美元，国际标准集装箱吞吐量1000万标箱左右，国际互联网普及率50%左右，邮电业务总量350亿元。

——**综合发展环境。**强化城市综合环境建设，力争成为国内外适宜发展创业和生活居住的城市。“十五”期间，户籍人口自然增长率控制在-1‰左右；到2005年户籍人口控制在1350万左右，常住人口1600万左右。建成全覆盖、多层次的社会保障体系。信用制度和市场秩序进一步健全完善，社会安全度继续提高。到2005年，基本建成便捷、高效的轨道交通基

础网络框架，初步实现高速公路建设“153060”目标。环保投入相当于国内生产总值的比例达到3%以上，市区人均公共绿地面积超过7平方米，市区绿化覆盖率达到28-30%。城镇居民住房人均使用面积达到18-20平方米。国内外来沪科技和管理人才、留学归国人员数量大幅度增加。

——综合创新能力。加快面向市场的科技教育发展，着力构建具有持续创新能力的综合创新体系。到2005年，全社会研究与发展经费支出相当于国内生产总值的比例达到2.2-2.5%。高新技术产业产值占工业总产值比重达到25%，高新技术产品出口占外贸出口比重达到25%，技术交易额达到200亿元。每十万人年专利授权数达到60项，具有自主知识产权的高新技术产品产值占全市高新技术产品产值比重有明显提高。

——综合管理水平。全面推进依法治市，力争走出城市现代化管理的新路。基本建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。健全完善职责对称、自我约束的政府分层管理机制。人民群众通过各种形式在管理国家和社会事务中的民主参与、民主监督作用进一步加强，深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制基本形成。市、区县和乡镇（街道）政府基本实现网上政务。到2005年，城镇登记失业率控制在4.5%以内，力争文明城区达到1/3，市级文明小区达到2/3，人民群众对社会治安的满意程度进一步提高。

——市民综合素质。以促进人的全面发展为中心，不断提高城市文明程度。到2005年，市民的健康水平和生命质量进一步改善。全面普及高中阶段教育，高等教育毛入学率达到55%左右，总人口平均受教育年限达到9年，新增劳动力平均受教育年限达到14年。中青年的外语普及程度和应用能力显著提高。市区居民年人均服务性消费占消费支出总额的比重达到25%左右。市民思想道德水平有新的提高，具有良好的精神风貌。

三、经济社会发展的主要任务

实现“十五”发展的目标，要着眼于经济全球化加速趋势和信息社会的发展，把握我国加入世界贸易组织的新机遇，深化对外开放，加快提高上海国民经济和社会发展的信息化、市场化、法治化水平。

——积极参与经济全球化，着力推进现代化国际大都市的建设。在更宽领域、更深层次上参与国际分工和合作，清理、调整和完善地方性经济法规和政府规章，进一步发展开放型经济。全方位推进上海国际金融中心、国际贸易中心建设，加快建设上海国际航运中心。浦东新区要增创新优势，更好地发挥示范、辐射和带动作用。要在参与国际大都市的合作竞争中，提高上海联系世界、服务全国的能力。

——加速推进信息化，带动经济结构优化升级。实施信息化领先发展战略，加强信息基础设施建设，着力推进信息科技的研究开发与创新。以培育龙头企业和拳头产品为依托，加快提高信息产业的规模化、现代化水平，通过信息化改造传统产业和带动产业结构优化升级。努力开发和利用各类信息资源，推动个人、企业、政府和各类社会机构运用信息技术和信息产品，使上海城市信息化整体水平达到发达国家中心城市的平均水平。

——深化经济体制改革，进一步完善社会主义市场经济运行机制。加快国有经济布局的战略性调整，鼓励外资和国内非公有制经济参与重组国有企业，构建国有资产进退联动与多种所有制经济融合渗透、共同发展的机制。继续完善社会保障体系。积极推进投融资体制创新，进一步发展以生产要素市场为主体的大市场体系。

——努力创造良好的法制环境，进一步提高依法治市的水平。切实转变政府职能，改革政府行政性审批制度，建立和完善科学的行政决策制度。强化政府在就业、社会保障、社会事业、公共安全等领域的责任。不断提高政府依法行政水平，加大对政府的行政监督和制度约束力度。强化知识产权保护，完善综合执法，推进依法管理，实现物质文明和精神文明建设的协调发展。

第三章 经济发展

深化“三、二、一”产业发展方针，大力发展高增值、强辐射、广就业的产业。以提高经济效益和创新能力为导向，积极引进世界一流技术和全球著名品牌企业，大力培育拥有自主知识产权和自我创新开发能力的企业，强化科技进步和信息化对产业升级和传统产业改造的推动作用，强化支柱产业对经济增长和结构升级的带动作用，强化不同产业融合发展对产业创新的促进作用，在发展中推进产业结构优化升级。

一、大力发展支柱产业，促进经济增长

要着眼未来市场需求变化，立足产业综合优势，大力发展信息、金融、商贸、汽车、成套设备、房地产六大支柱产业，努力扩大信息、汽车、成套设备等产品与技术的出口，强化金融、商贸对外辐射能力。到2005年，预计六大支柱产业增加值占国内生产总值比重达到55-60%。

信息业。以加快城市信息化为契机，集中力量，加大投入，实现信息产业跨越式发展。努力在软件设计、芯片制造等领域确立国内领先地位，力争信息产业技术水平总体接近或达到国际先进水平。预计信息产业增加值年均增长25%以上，2005年占国内生产总值的比重超过13%。加快引进和建设超大规模集成电路生产线，建设芯片设计、封装等前后道配套项目。加快发展数字音视频产品，推动通信、光电子、元器件等在国内具有比较优势产品的升级换代。健全与国际接轨的商业软件开发机制，重点开发集成电路设计、嵌入式软件和系统集成，积极推广拥有自主知识产权品牌软件。逐步降低进入门槛，有序对外开放信息服务市场。通过大力发展电子商务、推行网上政务、建设信息化社区等，加快发展电信增值、网络应用、咨询设计等信息服务业。

金融业。把握加入世界贸易组织后金融业扩大开放的机遇，强化金融服务创新。金融业增加值预计年均增长15%左右，2005年占国内生产总值的比重达到18%。着力推进金融资源的重组整合，支持国有商业银行改制，积极发展股份制银行，积极稳妥发展中外合资金融保险机构，引进和发展货币经纪公司。推动在金融分业管理框架下银行、证券、保险业务的相

互融通。在积极配合国家加强证券监管的基础上，继续推动证券、期货业发展，鼓励有条件的企业上市融资，积极培育各类机构投资者，加快发展各种基金，大力吸引国内外投资银行和证券公司来沪设立机构，促进证券经纪、咨询、评估、投资等金融中介服务业的发展。建立和扩大多元投资的保险公司，扩大保险业务和拓展再保险业务，培育保险中介机构。进一步规范发展信托、租赁、基金、财务、担保等非银行金融服务业。

商贸流通业。适应消费水平提高和消费方式的变化，调整商业业态和经营形式。商业增加值预计年均增长 8%，进出口商品贸易总额年均增长 9.5%，2005 年商贸流通业增加值占国内生产总值的比重达到 8%。鼓励发展连锁商业等新业态，加快改造传统商业，提高商业科技含量，实现商业运营管理的信息化。加快组建国内营销网络，输出上海商业的优势业态、品牌和管理。发展大众化、特色化餐饮业。进一步调整商业布局结构，着力提升商业专业特色街经营功能，优化各类专业市场的布局，形成中心商业区、区域商业中心、社区商业中心和郊区城镇商业分层搭配、相互衔接的新体系。进一步优化出口产品结构和地区结构，促进出口贸易方式的创新，提高高新技术产品出口比重，加快发展服务贸易。大力推动多种所有制企业扩大外贸出口。发挥上海的口岸优势，积极引进先进技术、关键设备，扩大重要资源的多元化进口。

汽车制造业。抓住国家鼓励汽车私人消费的有利时机，充分利用“两种资源、两个市场”，高水平地建设汽车产业基地。汽车工业的销售收入预计年均增长 15%，2005 年汽车业增加值占国内生产总值的比重达到 7%左右。继续实施以乘用车为主导产品、轿车为重点产品的发展战略，发展品牌轿车系列产品，加快开发实用型家用轿车，有选择地发展客车和货车。引进、消化世界汽车工业的先进技术和先进管理，重点增强设计和部分关键零部件自主开发能力。加快零部件生产体系的整合，推动零部件生产的通用化、规模化，扩大国内外零部件的市场采购和合作生产，鼓励扩大零部件及汽车出口。同时，加快培育汽车展示、贸易等综合性汽车服务业，加快上海国际汽车城建设。

成套设备制造业。利用国家扶持发展装备类工业的产业政策，发挥上海合成组装、综合配套与开发营销的优势，加快成套设备制造业升级。成套设备制造业的销售收入预计年均增长 10%，2005 年增加值占国内生产总值的比重接近 5%。要利用信息系统集成技术改造提升成套设备和组合加工设备的集成化水平，大幅度提高成套设计、培训、技术服务和维修的综合能力。重点发展大型和超大型发电与输变电设备，加快发展数控机床及光机电一体化设备、石油化工设备、实时优化控制系统集成制造等行业，大力培育城市轨道交通设备等新兴制造业，加大信息产业装备和生产线的研制开发力度，使上海逐步具备为电子信息产业提供工作母机和生产线的能力。

房地产业。把握消费结构升级的机遇，规范健全内外销统一的房地产市场运行机制和服务体系。房地产业增加值预计年均增长 14%以上，到 2005 年占国内生产总值的比重达到 7%以上。促进房地产一、二、三级市场联动发展，深化土地使用制度改革，全面推行住房分配

货币化，促进房地产开发、交易、物业管理以及房地产金融的共同发展。预计新建商品住宅 6000 万平方米以上，在内外环线之间续建和新建 20 个大型居住区。加快建立“政府扶持、有偿改善、企业参与、市场运作”的旧区改造新机制，根据城市总体规划，进一步推进旧里以下住房的拆除和不成套独用住房的成套改造，保护和修缮有历史文化价值的建筑与街坊。在健全法规、强化管理的同时，大力发展和完善物业管理服务。

二、积极发展新兴产业，培育经济新增长点

加快高科技产业化，着力推动技术、管理和机制创新，积极培育生物医药、新材料、环境保护、现代物流四大新兴产业。

生物医药产业。推动现代生物技术的应用，重点攻克药物新制剂的关键技术，逐步完善新药创新体系。大力发展现代生物技术产品，每年创制 1-2 个一、二类新药，力争 2-3 个有自主知识产权的新药进入国际市场。同时，积极开发天然资源药物（中药），组建中药标准化研究基地和天然资源药物（中药）产业基地。

新材料产业。依托生产企业和科研院所，加强科研攻关，引进专利和技术，扩大新材料产业的规模。大力发展特种金属材料、特种有机材料、特种无机材料和复合材料，重点开发电子信息材料、光电材料、超导材料、高纯金属材料、高性能陶瓷材料、优异结构材料等新材料。

环境保护产业。适应市场需求持续加快增长的势头，充分利用上海的配套优势和科技基础，发展现代环保产业。要重点支持发展环保装备、仪器和材料制造，鼓励开发清洁生产工艺与装备，支持发展环保工程设计与承包、环保科研开发等。

现代物流产业。依托深水港、航空港、信息港和高速公路、铁路及长江水道，大力发展多式联运，发挥经济中心城市的产业和区位优势，利用现有仓储、物流配送基地和企业供需网络，扶持发展各具特色的物流配送企业。利用电子商务技术改造企业物流系统和采购销售系统，加快建设国际经贸 EDI 系统。优化物流基地布局，建立开放的现代化物流网络体系。

三、优化发展基础产业，努力改造传统工业

要突出重点、有进有退，鼓励利用信息控制技术提高大型连续加工工业的过程控制水平，继续优化发展具有市场竞争力的石化、钢铁两大基础产业，进一步推动企业利用高新技术和先进适用技术改造传统工业。

石化工业。进一步发展大规模的石化工业，加快石化工业资产与布局结构调整。重点建设世界级的上海化学工业区，以 90 万吨乙烯工程为代表，推进一批重大产业和基础设施项目建设。发展石油化工、深加工和天然气化工系列产品、光气衍生系列产品、精细化工系列产品、高分子材料加工产品、综合性深加工产品和高科技生物工程产品。同时，要不断提高后续加工水平。

钢铁工业。充分发挥宝钢优势，鼓励宝钢集团公司建成我国规模最大、现代化程度最高、

市场竞争力最强的钢铁企业。继续控制总量，优化结构，加快技术进步，淘汰落后设备和工艺，改善生产环境。重点发展汽车用钢、造船板、电工钢、石油管、不锈钢、高等级建筑用钢等，建设全国的精品钢基地。

鼓励企业加快对传统工业的改造，积极提升有市场前景、有品牌优势的传统工业。支持企业运用先进制造技术、信息技术和生物技术，加快造船、轻工、纺织、食品等传统工业升级改造。

四、鼓励发展都市型产业，创造更多就业岗位

要充分考虑特大型城市的资源环境特点，着眼开发就业岗位，积极培育都市型农业，扶持发展都市型工业，加快发展都市型旅游业。

都市型农业。发展农业是一项长期的根本任务。要按照率先基本实现农业现代化的要求，加快转变农业生产和经营方式。积极调整农业结构，大力发展创汇农业、观光农业、设施农业、生态农业，努力培育种子种苗基地。提高农业组织化程度，推进农业产业化经营，形成一批源头产品强、初级产品优、加工产品精，具有市场竞争力的农副产品品牌，增强农业抗风险能力，提高农业经营性收入。同时，要适应市场变化，鼓励非农产业的发展，拓宽农民就业门路，加快农村富余劳动力转移，增加农民的非农产业收入。优化农业生产布局，建设近郊、滨海、沿江、海岛等各具特色的现代农业示范区，抓好商品粮基地和农副产品生产基地建设。推进农业标准化建设，加快实现农业设施、技术水平、市场信息系统等服务体系的现代化，扩大农业专业化分工协作，积极发展跨地区的农业投资和经营，提高上海农业的集聚和扩散能力。

都市型工业。以市场为导向，鼓励创业，积极发展服装服饰、食品加工、室内装饰装潢、包装与印刷、化妆洗涤用品、钻石加工和工艺美术旅游品及文体用品等都市型工业。

都市型旅游业。要注重商旅结合、文体旅结合、展旅结合，完善都市旅游的配套设施和综合服务体系，健全和规范旅游市场管理。积极发展中心城区观光、商务、会展、购物为主的旅游业，加快发展都市文化娱乐为主的旅游业，大力发展远郊休闲度假为主的旅游业。

同时，要深化社会事业管理体制改革的，加强规范的市场管理，积极发展信息咨询、教育培训、体育健身、卫生保健、文化娱乐、影视、出版等都市型服务业。

五、整体调整经济布局，优化产业区域配置

要按照市区体现繁荣繁华、郊区体现实力水平的要求，着眼于完善特大型城市的功能，强化集聚，分层推进，整体优化经济布局，促进产业结构升级。

完善与强化中心城区信息、金融、商贸功能，集聚发展现代服务业和都市型工业。以陆家嘴和外滩地区为核心，提升中央商务区的功能；以公共活动中心和主要商业街区为依托，调整商业业态，提高中心商业区经营层次；以大型居住区为重点，完善内外环线地区服务功能和配套设施。

以“一区六园”为基地，加快建设若干个高科技园区。依托工业园区，促进产业集聚，发展区县特色经济与优势产业，加快构筑郊区实力型产业发展格局。加强引导工业项目向“1+3+9”工业园区集中，重点发展郊区制造业基地，加快发展郊区商业、现代物流、房地产、旅游等第三产业，努力形成与城镇化建设相适应的郊区三次产业协调发展的格局。在东部临海临江地区，依托张江、金桥、外高桥，并与浦西的漕河泾等共同建设上海微电子产业基地，依托航空港与深水港建设，加快临空、临海产业带和现代物流产业基地建设；在杭州湾北岸，依托上海化学工业区，形成石化工业带；在北部地区，依托宝钢集团，重点发展钢铁及配套延伸产业带；在西北部地区，依托上海大众汽车生产基地，重点发展集生产、展示、销售等功能于一体的综合性汽车产业基地；在西南部地区，依托试点城镇建设，重点发展出口加工产业基地和佘山——淀山湖休闲度假旅游区；在海岛地区，依托生态环境与资源优势，重点发展生态旅游、绿色食品基地和现代农业园区。

第四章 科技教育

继续实施科教兴市战略，增强城市综合创新能力。以提高人的综合知识水平和创新能力为目标，加快培育开放式终身教育体系，完善人才“柔性流动”政策，率先建成人才资源高地，着力构筑综合创新体系。

一、提高科技整体水平，完善科技产业化机制

充分发挥知识产权制度对创新的激励和保护作用，加强科技创新源泉建设，实施技术跨越战略，建立以企业为主体的技术创新体系。

以培育新的经济增长点和积极抢占科技发展制高点为目标，深化科技体制改革，集中力量，重点攻关，力争在若干关键领域的研究中取得重大突破，形成一批国内领先、国际知名的科研机构、科技人才群体和拥有自主知识产权的科技成果。重点建设一批开放的高科技研究基地，基础性研究基地和新型科研实体机构。加快集成电路设计、基因芯片工程、纳米技术工程、生物信息和资源等研究中心的建设，建设第三代同步辐射光源项目，加强国家和地方重点实验室建设。

重点抓好信息、生物医药、新材料领域的关键技术研究。加强高速宽带网、光通信、高性能移动通信、数字高清晰度电视、集成电路芯片设计、信息安全等关键技术开发。强化人类与作物基因组、基因工程技术平台和创新药物等关键技术的开发。推动特种金属材料、特种合成材料、特种粉体材料和基础共性技术开发，力争在先进制造技术、航空航天、新能源等领域取得突破。

加速高新技术产业化，促进科研开发与经济发展融合。鼓励重点行业和大中型企业建立技术开发中心，促进各类应用型研究机构进入企业或与企业进行多种形式的结合，支持各类企业增加研究开发投入。2005年大中型企业全面建立技术开发中心或研究开发机构。重点建设张江高科技园区、漕河泾新兴技术开发区等高科技创业示范区，建成一批高科技成果孵

化基地。

鼓励企业多渠道筹措科技开发和产业化资金,完善与高科技产业化相适应的创业投资机制。支持高科技企业利用风险投资、上市融资、知识产权出让等多途径筹资,促进战略投资者进入高科技领域。大力发展高科技企业,吸引国内外高科技企业来沪发展。加强科研机构、高等院校与企业的市场化合作,建立和完善协同研发、成果转化的产学研结合机制,逐步建立多样化的风险资本进入和退出通道。健全技术成果交易网络,完善规范的技术市场体系。加快发展技术经纪、专利事务、无形资产评估等中介服务机构。继续加强标准化、计量、质量等技术基础工作。

以提高市民科技素质为目标,营造良好的科普工作环境为重点,鼓励企业和社会团体参与公益性的科学普及活动,建成上海科技馆、科学会堂新楼等科普基地,繁荣科普宣传和科普创作。

二、高质量推进教育发展,形成开放式教育体系

保持教育适度超前发展,全方位、高质量地发展教育事业,初步形成“学习型”城市。

健全与规范开放式、多层次的教育体系,加快形成终身教育体制。建立和完善社区为主体的托幼一体化学前教育体系。高标准、高质量地普及九年义务教育和高中阶段教育,加快推行双语教育和信息技术教育。继续扩大本科生、研究生招生规模,鼓励在职人员攻读学位和获得学历,2005年高等院校在校学生规模达到50万人。重点建设好一批高等学校,力争2-3所高校进入全国前十名。加强高校重点学科建设,力争一批优势、特色学科达到国内一流或国际先进水平。运用新机制,合理调整高校布局结构,重点建设1-2个高校密集、教育体系健全的现代化大学园区。加强师资队伍建设,优化教师队伍结构。积极发展远程教育,形成多层次、开放式、现代化的远程教育网络。

加大中等职业学校布局和专业结构调整力度,积极发展高等职业教育。加快课程改革和教材建设,全面推进职业教育装备现代化。建成一批现代化职业技术学校 and 职教公共实训基地,建设若干所示范性高等职业技术学院。加强在职人员的专业技术、岗位技能教育和计算机、英语的普及教育。

进一步加快教育体制改革,形成政府办学为主、各种社会力量共同参与办学的新格局。有序发展民办高校,支持和鼓励名牌大学创办相对独立的多元投资的二级学院。发展一批有质量、有特色、有影响的高中阶段民办学校。全面推进高校生活服务、科研辅助、校园管理等后勤的社会化。改革非义务教育收费办法,公开标准,规范收费。

建立学校、家庭、社会相互沟通,德智体美全面发展的教育工作新格局。建设一批素质教育基地和社会实践基地。改革教学和考试制度,逐步建立同素质教育要求相适应的考试办法和教育方式。

三、加大改革力度，建设人才资源高地

完善人才政策，调整人才资源结构，加快人才高地建设，营造优秀人才特别是年轻人才健康成长、脱颖而出的社会环境。2005年专业技术和管理人才总量达到137万人，高级人才比例达到11%。

注重优化调整人才资源结构，在充分利用现有人才资源的基础上，加快引进和培养高层次、高科技人才和优秀青年创新人才。完善环境、鼓励竞争，力争形成100名有国际影响的优秀青年人才、1000名国内领先的科技专家和管理专家、10000名学术技术带头人和专业技术骨干。

加大人事制度改革力度，营造人才“柔性流动”的政策环境。全面推行公务员公开招聘和干部竞争上岗制度。推进事业单位分类管理，逐步取消行政级别。发展多层次、多种类的人才市场和中介服务机构，便利国内外创新人才的合理流动。

第五章 改革开放

按照率先建立社会主义市场经济运行机制的目标，加大国有企业改革和所有制结构调整的力度，健全市场体系，加快上海国际金融中心建设，进一步转变政府职能，推进浦东体制创新和功能开发，构筑全方位对内对外开放的新格局。

一、加快国有企业改革，优化所有制结构

从战略上全方位调整国有经济布局和改组国有企业，加快建立现代企业制度，推进产权制度创新，优化国有资本结构，促进多种所有制经济共同发展，形成适应社会主义市场经济发展的所有制结构。

按照有所为、有所不为的原则，加快国有经济布局的战略性调整。通过资产出售、减持股权等形式，促进国有经济从一般竞争性行业有步骤、有秩序地退出，提高国有资本在关系国计民生的重要行业和关键领域的集聚度。

继续推动国有资产授权经营公司的改革，利用改制上市、多元投资、经营者持股、债转股等途径，转换机制，加快建立现代企业制度。探索国有资产管理的形式，完善国有资产管理、监督、营运体系和机制。加快国有资本出资人到位，进一步完善国有资产综合授权，建立一套完整、科学、高效的国有资产经营者资格考评、认定体系，力争将全部经营性国有资产纳入授权管理范围。完善国有企业的法人治理结构，健全规范的董事会和监事会制度，推进财务总监的制度化建设。要加强对非经营性国有资产的有效监管。到2005年，完成全部国有及国有控股企业改制，全面建成现代企业制度。形成若干规模大、主业突出、多元投资、核心竞争力强的国有控股大公司，争取有几家企业集团跻身世界500强。

创造宽松和平等的体制和政策环境，培育社会中介服务组织，发展集体经济，鼓励民间投资，放宽私人资本的进入领域，发展私营经济，完善小企业发展的市场环境、服务体系和政策法规，推动多种所有制经济共同发展。全面完成国有小企业的转制改造，培育若干

工业“小巨人”企业，形成一大批具有自主创新开发能力的高技术小企业，非公有制经济的增加值占国内生产总值的比重达到35-40%。

二、健全市场体系，强化市场辐射

按照基本形成开放、规范、完善的现代市场体系的要求，继续发展生产要素市场，全方位推进金融中心建设，大力促进贸易中心的发展，提高优化配置生产要素的综合能力。

进一步清除市场的行政垄断和地区壁垒，降低市场交易成本，健全市场体系，完善中介服务。要完善市场管理，规范市场行为，加大知识产权保护和打击假冒伪劣的力度，保护消费者、投资者、生产者的合法权益。通过集中进行产权交易，完善技术服务中介体系，进一步发展产权与技术市场。加强职介服务、职业培训及劳动监察，建立开放、统一、规范的劳动力市场，重点发展经营者、科技人才、管理人才的市场。完善竞争性的土地批租市场，建立健全规范的房地产二、三级市场体系。推进现代物流市场建设，积极发展钻石交易市场。吸引国内外贸易流通企业，加强商品交易市场规范化建设，继续完善多样化的商品零售与批发市场体系。

全方位推进上海国际金融中心建设，进一步发展货币市场、证券市场、外汇市场和保险市场。继续拓宽货币市场空间，强化票据贴现市场的功能。积极配合国家做好资本市场的整合工作，重点加快发展证券市场，继续支持证券交易品种、交易方式的创新，拓展基金、债券市场，探索引进国际资本投资证券市场，支持境外企业来沪上市，鼓励利用资本市场实施企业购并重组，促进投资银行业务的发展。继续完善外汇市场，扩大外币交易品种，发展外汇远期交易业务。根据经济发展的需要，按照国家金融监管部门的部署，适时推出股指期货，恢复和发展国债期货交易，规范发展金融期货市场。进一步加快保险险种的创新，鼓励企业、个人投资多样化的补充养老和医疗保险，开辟保险资金投资的新渠道，加大保险市场对国内外机构、企业的开放，基本建成再保险市场，完善保险市场体系。积极发展规范的金融租赁、抵押贷款担保等融资服务业务，促进商业性住房金融市场的发展。加快建立黄金市场，探索建立离岸金融市场。进一步加快陆家嘴金融贸易区和外滩金融一条街的功能开发，扩展金融服务网络，优化金融业布局结构。

继续加快金融改革开放，形成良好的信用和市场环境，加强金融信息中心、金融研究中心和金融人才中心的建设，力争使上海成为全国金融综合改革试验区。积极配合和支持国家金融监管部门加强金融监管，发挥金融同业协会的自律与协调作用，切实防范和化解各种金融风险，把上海建成金融安全区。完善国际金融中心的基础设施建设，在建立电子化、网络化的个人、企业信用制度的基础上，健全以制度为保证的全社会信用体系。

三、改革政府管理体制，进一步转变政府职能

以建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制为目标，全面推进依法行政，转变政府管理方式，完善政府分级管理体制，增强政府调控市场经济的能力。

适应社会主义市场经济发展的要求，推进政府管理体制变革。管理方法要从行政管理为主向法制管理为主转变，管理手段要从直接调控向间接协调转变，管理领域要从偏重经济发展向经济、社会、环境协调发展转变。改革审批制度，减少审批项目，简化审批程序，公开审批条件，提高政府行政效率。完善各项政府规章，建立科学完善的行政决策制度。取消国有企业的行政级别，发展独立的行业协会和中介服务机构，实现政事分开。深化政府分级管理体制，进一步完善权责对称、自我约束的分层调控机制，完善市与区的财税体制，强化区县政府的社會管理功能，逐步建立适应社会主义市场经济要求的具有特大型城市特点的公共财政框架。

四、注重功能开发，继续发挥浦东的示范带动效应

立足上海，服务全国，大力推进浦东功能开发，增创新优势，更好地发挥浦东示范、辐射和带动效应。

继续加快以陆家嘴金融贸易区为主的中央商务区的整体功能开发，吸引国内外金融保险、商贸流通、信息服务、会展旅游、中介服务等高层次服务业向该区域集中，吸引大公司总部和融资、营销、管理中心的集聚。加快浦东生物医药产业基地和上海微电子产业带的建设。重点发展生物医药和信息产业，把张江建成现代化的高科技开发园区。到2005年，园区面积达到10平方公里。

以集装箱港区 and 航空港建设为依托，继续加快浦东枢纽型基础设施建设。形成内外连贯的交通网络，完善以陆家嘴地区为重点的“一轴四射”的城市形态。建成一批标志性的社会文化设施。建成外环线绿带和若干楔形绿地，增加生活小区、开发园区和重点景观区域的绿地面积，提高新区生态环境质量。到2005年，争取新区的城市绿化覆盖率达到35%以上，人均公共绿地面积达到17平方米。

五、参与经济全球化，深化对外开放

适应我国加入世界贸易组织的新形势，积极实施“走出去、引进来”双向开放战略，充分利用国际分工合作体系，大力发展开放型经济。

实施大口岸、大外经贸战略。要从注重出口转变为出口与进口相结合，从注重实物贸易转变为实物贸易与服务贸易相结合。实现外贸经营权从审批制向登记制的转变，继续大幅度提高上海口岸通关速度。开拓多元化海外市场，促进高新技术产品出口，培育品牌出口商品和绿色出口商品，大力发展服务贸易。

加大利用外资力度。健全外商投资的法规环境，进一步加大与跨国公司的战略合作，重点吸引外资投资于高科技产业等领域，逐步扩大金融、电信、科研开发、信息咨询等现代服务业利用外资，提高利用外资质量。探索非公经济吸收外资的方式，逐步对外资企业实行国民待遇。利用中中外合作投资、内外联合的证券化融资、中外联合的项目融资等多种形式，进一步拓宽利用外资渠道。

加快“走出去”步伐。有选择地加大海外投资力度，推动一批长线产品项目向外转移，在境外设立有一定规模的带料加工装配企业以及一批分拨中心、维修服务中心和产品、技术的设计开发中心，形成以大型企业（集团）为核心的资产多元化、管理科学化、经营国际化，具有生产、贸易和融资功能的跨国公司。要鼓励非公有制企业到海外投资，拓展加工网点、营销网络、研发机构等，扩大外贸出口。

六、继续加强对内合作，增强服务全国的能力

积极贯彻国家西部大开发战略，进一步加强上海与国内其他地区的经济技术合作，推动适应社会主义市场经济发展的东西部经济技术大合作。

推动参与西部大开发的方式、内容、主体和组织的创新，加强参与建设、智力支持和提供服务的力度。支持和鼓励上海企业参与中西部重大基础设施和重大项目的投资、建设和管理。要充分发挥上海的比较优势，在资源开发和加工工业等领域加强合作。鼓励金融、信息咨询等企业建立中西部的网络。继续鼓励各类人才到西部地区开发创业，并采取联合办学、定向培养等方式广泛开展科技教育合作。进一步做好对口支援工作。

完善多层次对内合作，促进长江三角洲经济一体化发展。适应市场经济发展的要求，探索建立上海与长江三角洲基础设施衔接、支柱产业配套、新兴产业共建、一般产业互补的分工协作体系。强化上海的技术创新、生产组织和市场营销中心的建设，通过伸展分支机构，发展连锁企业，扩大第三产业的辐射范围，提高对外融资、技术、设计、管理服务水平。以长江经济带为重点，通过工业投资和企业联合，开展跨地区的产业整合、转移和资产重组，培育一批跨地区的大型企业集团。

积极为全国各地企业来沪发展创造条件。进一步强化要素市场功能，不断完善体制和政策环境，吸引国内各行业企业总部、地区总部和技术开发中心等进入上海。

第六章 城市发展

要适应长江三角洲一体化发展的要求，立足现代化国际大都市的功能定位，根据新一轮城市总体规划，努力形成人和自然较为和谐的生态环境，进一步完善枢纽型大交通构架，加快城镇体系建设，建立和完善与市场经济相适应的城市建设和管理体制，实现城市建设由内向外的战略性转变。

一、强化环保绿化建设，进一步改善生态环境

坚持污染防治和生态建设并举，在水环境治理、大气环境治理、固体废物处置、重点工业区综合整治和绿化建设等五个方面取得突破，不断改善城市综合环境质量。

继续大力推进苏州河环境综合整治工程，带动全市中小河道整治，明显改善水环境质量。通过有系统的截污、治污、调水、清淤和两岸环境综合整治等措施，使整治河道基本消除黑臭，逐步恢复水生生态系统。进一步推广使用天然气，提高清洁能源比重，加强机动车尾气

排放管理和监控，加快电厂脱硫治理步伐。到 2005 年，机动车尾气治理达标率达到 90%，各大气功能区全面达标。大力推进清洁生产，积极发展循环经济，实现污染治理从末端处置向源头和过程控制的转变。加快固体废物处置的减量化、资源化和无害化进程，推动各类废旧物资的回收利用，实行垃圾分类收集和处置，加快垃圾处理从简单填埋向多元化综合利用转变，市区垃圾分类收集的地区达到 90%，建设农村地区生活垃圾收集处置系统。大力推进工业园区环境综合治理，严格限制高能耗、有污染的产业，推广集中供热，完善污水排放和处理系统，重点完成吴淞和桃浦工业区综合治理。

以建设中心城区大型公共绿地和郊区“人造森林”为重点，完善绿地布局，丰富植物类型，逐步建立起环城绿带、楔型绿地、绿色走廊（干道和河道绿化）、大型绿地与郊区森林相配套、平面与立体绿化相结合、有上海特色的都市绿化系统。

二、促进资源的永续利用，推进国土开发与整治

立足于为上海长远发展储备后备资源，保护和利用土地、矿产、海洋、水、滩涂和生物等自然资源，进一步搞好国土开发与整治。

严格控制耕地占用，保持耕地占补平衡。结合农业示范区的建设，对基本农田进行土地整理，全市耕地保有量保持在 400 万亩以上。对污染物入海实行总量控制，合理开发和保护沿海滩涂、岸线和海洋资源。严格控制市域范围内长江段的污水排放，保护陈行水库和青草沙准水源地，加强黄浦江上游水源保护，促进水资源的保护和综合利用。结合长江口整治、杭州湾北岸治理、上海化学工业区和浦东机场建设，实施海塘促淤保滩工程，在保护湿地资源的条件下适度围海造地。要加强地质环境监测，继续控制地面沉降。

加强对崇明东滩鸟类自然保护区、长江口九段沙湿地自然保护区、长江口中华鲟自然保护区、金山三岛海洋生态自然保护区等建设。2005 年自然保护区占全市国土面积达到 11.2%。

三、构筑现代化基础设施，强化交通枢纽功能

以深水港建设为突破口，推进“三港三网”建设，加快形成联系世界、服务全国、城乡协调的综合交通运输体系和较为完善的市政设施框架。

加快深水港建设。根据国家战略，与国家有关部门和兄弟省市联合协作，建设上海国际航运中心洋山深水港；建设和完善铁路、公路、内河等集疏运网络，大力推动集装箱多式联运。要建成外高桥港区三期、四期工程，按照国家的统一规划完善长江口航道整治。扩大国际集装箱运输的航线覆盖面和航班次数，加强与周边港口及相邻省市的合作，建设区域性航运交易市场和航运信息中心。加强物流规划，改善航运服务，提高管理水平和效率，建设快速、高效的海上安全保障系统。

继续推进航空港、信息港建设。建设浦东国际机场第二跑道，增加机场的国际航线覆盖面，完善浦东国际机场功能，加大航班密度，改善服务，提高市场竞争力，初步确立亚太地区航空枢纽港地位。继续完善大容量、高速率、广覆盖的宽带主干网，加快建设具有多种接

入方式的宽带接入网，建成全市集约化信息管线系统，促进电信网、有线电视网和计算机网的“三网融合”，实现各类基础运营网络的互联互通和网络资源的共享，加强信息安全体系建设，使上海成为亚太地区重要的国际通信枢纽之一。

重点建设轨道交通网、高速公路网和内河航道网。建设明珠线二期、磁悬浮列车示范运营线工程等 200 公里左右轨道交通，基本形成由“十字加环”和若干射线组成的轨道交通网。新建、改建沪崇苏等 500 多公里高速公路，基本建成市域高速公路网。以建设集装箱集疏运通道为重点，加快内河航道整治，形成以“一环十射”为骨架的内河航道网。

完善中心城道路体系。拓宽改造一批内环线内次干道路，全面建成城市辅助环线，完善内、外环线间联接道路。全面建成卢浦大桥、外环线越江隧道、复兴东路隧道、大连路隧道。加快建设内外换乘枢纽，加强地面公交与轨道交通、市域交通与对外交通间的换乘衔接。建设以停车场为重点的城市静态交通体系。

推进铁路建设。建成铁路上海南站，重点建设与国际航运中心相配套的铁路线，规划建设浦东沿海铁路、沪乍（浦）铁路，适时建设京沪高速铁路上海段和沪杭客运专线上海段。

积极调整能源结构。以天然气建设为重点，扩大电力、燃气消费，控制煤炭消费，保障能源安全，提高能源效率，初步建立多元化的能源供给体系和合理的能源消费体系。到 2005 年，形成 30 亿立方米天然气供应能力，煤炭在一次能源中的比重下降到 60%左右。重点抓好西气东输配套工程，建设东海天然气扩建工程、石洞口燃气电厂。建成吴泾电厂八期和外高桥电厂二期。加快电网建设，建设西电东送配套工程，提高接受市外来电能力。

完善城市给排水系统。推进城乡统筹供水，控制地下水开采总量，强化节水管理。改善市民饮用水水质，在有条件的地区实施分质供水。重点改造和完善外环线以内一批排水系统，使建成区达到排水标准。建设苏州河截污等工程，加快完善市区污水收集与处理设施，使全市污水处理率达到 70%。

四、提高中心城区整体质量，加快郊区城镇建设

着眼于长江三角洲城市带的整体协调发展，完善城市功能布局，提高中心城区现代化水平，加强郊区城镇建设，健全市域城镇体系。

以外环线及环城绿带为隔离带，控制中心城向外扩张蔓延。要在高起点规划的基础上，加快建设城市副中心，完善交通枢纽功能，提高服务设施能级档次。结合市区服务业布局调整、大型公共绿地和休闲娱乐设施建设以及社区服务业发展等，建设一批地区级和社区级公共活动中心。加快内外环线之间大型居住区建设，推动苏州河、黄浦江亲水地带的综合改造，优化中心城住宅布局。加强地下空间的规划和开发，整体优化城市布局。以搬迁南浦大桥与杨浦大桥之间的客货运码头为重点，加快调整黄浦江两岸功能布局，规划建设具有休闲、观光旅游、航运交易、国际客运等功能的城市景观带和都市型产业带。

重点推进郊区新城、中心镇建设。要完善发展政策，依托产业基础，发展特色经济，明确城镇功能，形成特色风貌，吸引人口集聚，加快“一城九镇”的发展。重点开发建设松江

新城以及朱家角、安亭、高桥等中心镇。要处理好老镇保护改造与新镇建设的关系，积极探索市场化、多元化城镇开发建设的新机制。要结合重大基础设施和重大产业项目的布局，规划建设多功能、现代化的临江沿海产业带。要抓紧制定崇明岛总体开发战略，加快基础设施建设，改善投资环境，推进东滩的试点开发，着力保护好崇明的生态环境，为大规模开发作好准备。

五、完善综合管理，提高城市管理的现代化水平

进一步理顺城市管理体制，在继续加强专业管理的同时，积极推行综合执法，引入市场机制，全面提高城市管理的现代化水平。

明晰市和区（县）两级政府城建城管职责，理顺条块关系，完善城建法规规章，建立市、区、街道（镇）相互衔接、合理分工和规范高效的城建综合执法框架。深化城市管理体制改革，积极实行“政企分开、政事分开、事企分开、管养分开”，建立市政、绿化、环卫等的市场化运作机制。

广泛应用信息与网络技术，加快城市管理信息系统建设。努力增强国民经济动员潜力，提高国民经济的应急保障能力和快速动员能力。加强地震、民防、消防、防汛、气象、急救、安全生产等工作，建立健全防灾、抗灾、救灾相结合的城市综合减灾系统。

第七章 社会发展

完善人口综合调控，加强劳动就业与社会保障体系建设。以充分满足市民不同层次的需求为目标，全面繁荣文化事业，高质量地发展卫生、体育事业。强化民主法制与公共安全建设，加快建设现代化社区。建立与现代化国际大都市相适应的社会事业体系，实现社会发展质的飞跃。

一、优化人口结构，扩大劳动就业

优化人口结构，提高人口素质，完善人口综合调控的机制与政策，加大创造就业岗位的力度，努力扩大劳动就业。

继续抓好计划生育工作，强化对本市人户分离人员和外来人口的计划生育管理。加强人口发展研究与信息工作，建立较为完善的实有人口基础信息系统，把外来人口管理纳入网络化、规范化、法制化轨道。继续有效控制人口迁入和外来人口总量，完善人口迁移政策，加大吸引青年人才和创业投资者，鼓励本市劳动力外出就业、经商和创业。促进中心城区人口向郊区新城和中心镇转移，鼓励郊区农村人口向新城和中心镇集中。

加大政府对老年人服务中心、敬老院、托老所等老年福利设施的投入力度，鼓励社会机构和企业投资兴建养老设施和服务机构。发展多层次养老保险，建立规范的特困老人福利补贴制度，逐步形成以居家养老为基础、社区养老为依托、法规规章为保障的多层次养老体系。

统筹规划就业政策，鼓励发展符合产业发展方向的劳动密集型行业，努力创造就业岗位。

大力发展各级各类职业教育和职业资格培训，完善就业服务网络，推行包括非全日制工、小时工、阶段性就业在内的多形式灵活就业，扩大多渠道、多层次就业。加强和完善劳动监察、劳动争议仲裁。

二、调节收入分配，完善社会保障

要把提高人民生活水平作为根本出发点，合理调节收入分配，健全社会保障体系及其运作网络，创造和谐稳定的社会环境。

积极探索按劳分配和按生产要素分配相结合的多种分配形式，强化再分配调控。根据生产力发展水平，鼓励企业探索市场调节、集体协商的工资机制，促进城镇职工工资收入逐步提高。多方面推动郊区（县）农民收入的稳定增长。鼓励勤劳致富、创业致富、投资致富。要支持、鼓励企业采取技术入股、知识与管理能力折股以及获得期权、期股等方式，激励科技和管理人才持续创新，推动高科技企业产权多元化和知识资本化。适当提高政府转移支付水平，逐步扩大政府购买的公共服务，发展廉租房，继续促进低收入家庭生活水平的改善。

建立以基本养老保险为主体、补充社会保险为辅助的多层次社会保险体系。继续完善基本养老和失业保险制度，深化医疗保险制度改革，建立工伤和生育保险，健全农村养老保险和合作医疗制度。进一步鼓励发展多层次、多样化的补充保险。合理调整国家、单位、个人的基本保障负担，采取有效措施确保社会保险费的征缴和各项社会保险金的发放。多渠道筹集社会保险基金，实行安全有效的基金运作方式，促进基金保值增值。

发展社会福利、社会救助、优抚安置和社会互助等社会保障事业。扩大社会福利资金来源，推进社会福利社会化进程。建设四位一体的社会救助体系，加强和完善居民最低生活保障制度，逐步提高城市贫困人口救济补助标准。大力发展社会救助与慈善事业，加强对捐助资金使用的监管。实施男女平等的基本国策，切实保障妇女、儿童的合法权益，促进妇女、儿童事业的健康发展。逐步提高特殊困难家庭，特别是残疾人和残疾儿童的福利水平，重点解决好农村残疾儿童入学问题。到 2005 年，残疾人就业安置率、中轻度智残儿童的义务教育入学率达到 95%以上。继续做好退伍和离退休军人的安置工作，适当增加优抚投入，调整抚恤补助标准。

三、继承与创新并重，繁荣社会主义文化

按照建设有中国特色社会主义文化的要求，大力发展面向新世纪的文化事业，提高全社会的文化生活质量，努力把上海建成国际性文化交流中心之一。

继续实施精品战略，创作出更多有全国影响、体现上海水平的戏剧、影视、小说等各类优秀文艺作品。出版一批代表国家水平、具有重大文化价值、制作精良的重点图书、电子和音像出版物。继续在“五个一工程”奖等全国性评奖中取得优异成绩。加强文艺理论研究和文艺批评的建设。继续加强网络媒体建设。进一步发展哲学社会科学，推进理论创新。

发展和规范文化市场，努力建成音像、书刊、演出、电影电视节目、美术品等常设的、

规模较大的、有国内外影响的文化商品交易市场。大力发展文化中介机构。继续加强政府对文化市场的管理调控力度，优化报刊结构，加强对网站新闻发布的管理，加强和完善文化市场综合执法。

继续办好中国上海国际艺术节、上海国际电影节、上海国际电视节等重大文化活动。推进群众文化建设，促进广场文化、社区文化等都市特色文化发展。加强和促进对外文化交流，推动上海的文化艺术多渠道、多方式走向全国、走向世界。

进一步增加政府对文化事业的投入，继续执行并完善文化经济政策。加快文化体制改革，做到政企、政事分开和管办分离，形成符合精神文明建设要求、遵循文化发展规律、发挥市场机制积极作用的文化体制。继续加快现代化多功能文化设施的建设，重视社区和农村基层文化设施建设。积极扶持文博、图书、档案事业和文物保护工作。到 2005 年，力争每万人拥有的公共文化设施量达到 1200 平方米，公共文化设施总体上达到国际先进水平。

四、充分利用社会资源，发展卫生与体育事业

立足于提高居民身体素质，加快卫生体育事业改革，大力提高医疗保健水平，积极开展群众体育运动，发展竞技体育，把上海建成亚洲一流的医疗、体育中心城市。

进一步深化医药卫生体制改革，优化卫生资源配置，实施区域卫生规划。实行医疗机构的分类管理，探索多元投资，引入竞争机制。以三级综合性医院为核心，鼓励推动医院多种形式联合重组，建设一批具有亚洲先进水平的现代化综合性医疗中心。建成儿科医疗中心、妇女儿童保健中心、康复医疗中心等一批高水平的特色专科机构。加强疾病预防控制、精神卫生、医疗急救等机构的建设，建成和完善全市各街道、乡镇集医疗、预防、康复保健、心理咨询、健康促进和计划生育技术服务等为一体的社区卫生服务中心。加强预防保健和中医工作。进一步理顺医疗执业监督执法体制。加强对药品流通领域的管理。

建设好市级体育中心，逐步完善区（县）级体育活动中心。加速居民区体育活动场地的建设，积极倡导科学健身，大力发展全民健身运动。抓好现有体育场馆的开发、开放工作，提高各种体育设施和场所的社会化管理和市场化运营水平。提高举办大型国际赛事的能力，办好友好运动会，积极申办洲际、国际综合性运动会。围绕奥运会和全运会，重点抓好上海具有优势的竞技体育项目，力争在奥运会和全运会上取得优异成绩。

五、抓好精神文明创建活动，全面推进社区发展

要坚持“两手抓、两手都要硬”的方针，重点加强社会主义思想道德体系建设，大规模建设各具特色的现代化社区，努力形成大都市的文明环境。

大力加强思想道德建设，深入开展党的基本理论、基本路线、基本纲领教育，引导干部群众树立正确的世界观、人生观、价值观。以为人民服务为核心，以集体主义为原则，以爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科技、爱社会主义为基本要求，以职业道德、社会公德、家庭美德的建设为落脚点，建立与社会主义市场经济体制相适应的思想道德体系。在全社会牢固树立

立祖国强盛、民族团结、民主文明、人民幸福的共同理想；继承弘扬爱国奉献、诚实守信、见义勇为、尊老爱幼的传统美德；大力倡导胸怀全局、艰苦创业、敢为人先、崇尚科学的时代精神；努力形成文明守法、平等互助、公平竞争、勤奋好学的良好社会风气。

深化开展文明城区、文明社区、文明小区、文明村镇、文明行业、文明单位的创建活动，完善社区劳动就业、社会保障、帮困扶贫、助残育幼、敬老养老、便民利民、法律援助等综合服务体系 and 治安防范网络。到 2005 年，市级文明社区和市、区两级文明小区基本达到全覆盖，建成 10 个文明行业和 2200 个市级文明单位。加强国防教育，做好“双拥”工作，深入持久开展军（警）民共建活动。广泛开展志愿者活动，积极推进“三学”活动，反对封建迷信，抵制各种歪理邪说。继续抓好“七不”活动的管理和执法，建成 50 个文明示范标志区域。

六、加强民主政治建设，健全社会主义法制

要继续发展社会主义民主政治，全面实施依法治国基本方略，进一步推进依法治市，着力建设社会主义法治城市，不断提高民主化、法治化水平。

加强民主政治建设，发展社会主义民主。进一步改进政府工作，加快重大决策的科学化、民主化进程。加强城乡基层政权机关和群众性自治组织建设，扩大市民有序的政治参与，进一步完善基层民主，实行政务、厂务、村务公开。加强社区民主建设，完善村民自治制度。提高立法的公众参与度，在实践中建立健全起草地方性法规草案和制定政府规章听取市民意见的机制和程序。

坚持全心全意依靠工人阶级的方针，进一步发挥工会、共青团、妇联等群众团体联系广大人民群众的桥梁与纽带作用，认真贯彻党的民族、宗教和侨务政策，调动一切积极因素，推进上海的现代化建设。

加强地方立法工作，提高立法质量。完善立法程序和立法机制，做好本市地方性法规和政府规章的“立、改、废”工作。推进政府工作法治化，从严治政，依法行政，规范各级行政机关的行政行为，推行执法责任制、评议考核制。积极稳妥地推进司法改革，全面落实公开审判制度，完善各项监督制约机制，提高司法队伍政治业务素质，确保司法公正。健全依法行使权力的制约机制，加大反腐败力度，从制度和法制上加强廉政建设。继续完善律师、公证、仲裁、法律援助等法律服务体系，培养一批有影响的专家型、复合型法律工作者。规范法律服务，形成规范有序、公平竞争、统一开放的法律服务市场。以宪法宣传为重点，加强法制宣传，全面提高市民的法律意识和法制观念，着力提高各级国家机关工作人员，特别是领导干部依法履行职责的意识与观念。

七、维护公共安全，确保社会稳定

深刻认识和正确把握社会发展的新情况、新问题，妥善处理和及时化解人民内部矛盾，防止矛盾激化，确保社会稳定。

积极疏导，重在基层，健全区县、街道（乡镇）、居（村）委三级社会矛盾调解网络，建立社区人民调解庭，全面推行首席人民调解员制度，切实提高基层组织化解人民内部矛盾的能力和水平。

坚持“打防结合、预防为主、标本兼治”的社会治安综合治理方针，依法严厉打击刑事犯罪和经济犯罪，扫除黄赌毒等社会丑恶现象，净化社会风气。建立健全社会治安情报信息网络，深化公安勤务运作机制的改革，进一步构筑和完善以“110”报警中心为中枢、装备精良的专业化处警力量为骨干、全天候的社会治安快速反应动态控制系统。坚持专门工作和群众路线相结合，促进人防、物防、技防三位一体协调发展，加强基层“创安”活动。依法强化城市公共安全管理，全面建设上海“金盾工程”，充分开发各种信息资源，提高治安管理部门履行职责的综合能力。

第八章 若干政策性意见

充分发挥市场机制在配置资源中的基础性作用，加强和改善政府的综合调控，明确经济社会发展的政策导向，确保完成“十五”计划确定的各项任务。

一、关于扩大内需

坚持扩大投资需求与扩大消费需求相结合、扩大市内需求与拓展市外需求相结合、推动消费升级与完善社会保障相结合，从营造政策环境、深化体制改革两个方面着手，通过政策聚焦，着力解决投资资金渠道狭窄、消费政策限制、社会事业体制机制约束等矛盾。充分发挥政府投资的杠杆作用，促进民间投资增长，盘活国有资产存量，拓展利用外资领域，开辟新的投融资渠道；取消限制居民消费的各种不合理规定，扩大住房、汽车、公用事业消费和假日消费等，完善个人消费金融服务；依托市场机制，优化社会资源配置，鼓励教育投入和扩大教育消费，引导卫生保健消费和健康投资，发展老人服务和保健消费。同时，在源头上扩大就业，增加收入，完善社会保障，提高消费能力；在广度上拓展国内市场，加快建设现代物流服务网络，提升上海城市集散和辐射功能。

二、关于发展开放型经济

积极应对加入世界贸易组织。把握世界贸易组织的基本准则，在保护期内积极做好各项应对措施的准备。调整政府管理经济的方式，增加地方性法规和政府规章的统一性和透明度。进一步改善投资环境，调整利用外资的策略，引入跨国购并形式，鼓励“三资”企业增资扩股。加快高新技术产业和第三产业的发展，增强金融和贸易服务功能，努力扩大服务贸易和服务消费。建立完备的中介服务市场体系，发挥市场中介组织的作用，加强行业自律。加快培养紧缺人才，重点培养一批国际金融、贸易、法律、电子商务等方面的人才。

加快“走出去”步伐。抓紧清理现有的地方性法规和政府规章，制定和完善鼓励各种所有制企业到海外投资的政策。坚持“引进来”和“走出去”并举，形成一批海外投资的骨干

企业，初步建立网络型海外营销体系；坚持货物出口和生产要素出口并举，重点发展境外带料加工和工程承包项目，带动成套设备、零部件和劳务的出口；坚持投资发展中国家和投资发达国家并举，巩固东南亚、南部非洲市场，重点开发南美、南亚、日本市场，到发达国家建立研发机构；坚持国有企业“走出去”和其它各类企业“走出去”并举，形成“走出去”主体的多元化，培育和形成上海的跨国公司群体；坚持政府扶持和市场引导并举，按照国际惯例，建立起政府规划导向、中介机构服务支持、行业协会自律协调、企业独立决策的良性循环机制。

三、关于经济结构调整

进一步推进经济结构的战略性调整，在加快发展以金融业为代表的现代服务业和以信息业为代表的高科技产业的同时，积极推动农业现代化建设、传统工业改造升级以及产业布局优化调整。围绕率先基本实现农业现代化的目标，以市场为导向，以科技为依托，实施农业结构调整，确保农业增效、农民增收和农村稳定。推进郊区农业由传统城郊型农业向现代都市型农业转变，农业增长方式由粗放型、数量型向集约型、质量型转变，农业结构由单一、初级的产品生产型向种养加一体化、产加销一条龙的复合型转变。加快高新技术对传统产业的改造，整体提升上海产业的技术能级。坚持引进技术和自主创新相结合，支持企业建立技术开发中心，增强自主开发能力；坚持市场导向和政府引导相结合，鼓励企业加大研发投入，完善为中小企业服务的技术支持、中介咨询、营销策划和金融信贷等政策与服务体系；坚持技术进步和增加就业相结合，按照高技术含量、高附加价值、高就业率和低能耗、无污染的发展方向，进一步推动都市型工业的发展。通过规划引导、政策聚焦和配套建设，推动工业向“1+3+9”工业园区集中，促进高新技术产业集聚式发展，加快现代农业园区建设。要强化上海网络化制造中心、研发中心和信息中心的功能，把生产基地向长江三角洲乃至国内其他地区转移。

四、关于信息化发展

坚持把信息基础设施建设与培育信息产业的龙头企业和拳头产品结合起来，培育壮大信息产业；坚持把信息化发展与改造传统产业结合起来，加快产业结构优化升级；坚持把推进信息化与提高社会公共服务水平结合起来，使广大市民切身感受到信息化带来的各种便利；坚持把加强政府引导与发挥市场机制作用结合起来，运用财政、金融、税收等各种经济杠杆，拓宽融资渠道，形成多元化的信息产业投资体制。通过加快改革，建立和完善与信息化发展相适应的行政管理体制；通过加大政策支持力度，促进电视、电信、计算机“三网融合”；通过降低通信费用，大力扩大信息消费；通过推进网上政务、电子商务、重点产业信息化改造、智能社区创建和信息港安全体系建设，加快信息化进程。

五、关于推进城镇化建设

借鉴国内外不同城市和地区建筑风格，因地制宜地塑造城镇特色风貌。完善城镇用地制度，实行多途径的耕地占补平衡办法，率先试行农村集体土地使用权流转制度。积极培育城镇特色经济和优势产业，鼓励工业向工业园区集中，以工业化带动城镇化，以城镇化推进工业化。鼓励人口向郊区城镇集中，对本市农民实行向城镇集中的导入政策，对外省市人员实行“投资性移民”或“智力性移民”的准入政策，对中心城人口实行向城镇疏解的引入政策。实行有利于吸引人口进入城镇的就业政策，建立农村和城镇社会保险之间的转换渠道。按照配置水平适度超前，生态环境质量优于中心城区的原则，加强郊区基础设施和公益设施的建设。完善城镇发展管理体系和市场化开发运作机制，有序推进城镇的协调发展。

六、关于人口综合调控

在继续贯彻计划生育基本国策的同时，结合上海实际，加强人口综合调控。新增常住人口要控量节流，坚持质量标准，重点转向引进高素质的青年人才；人才集聚和流动要创造良好环境，完善人事管理和收入分配机制，实现人才流动由刚性向柔性的转变；老龄人口工作要在提倡社区居家养老的基础上，合理布局养老福利设施，改善养老环境，降低养老成本，提高老年人的生活质量；人口布局要疏导结合，降低中心城区人口密度，引导农村人口向新城和中心镇集中；人口管理要统一协调、形成合力，管理重心要从户籍管理为主转向户籍与居住地常住人口管理相结合，并逐步过渡到常住人口的居住证管理制度。

七、关于社会事业发展

在继续加大政府对社会事业投入的基础上，鼓励社会力量参与社会事业的发展，优化社会事业领域资源配置。运用市场机制，推进社会事业现有资源的重组，促进社会事业资源的合理布局，提高资源利用效率。采取新的投融资机制建设社会事业设施，鼓励社会投资主体以多种形式投资社会事业，明晰产权关系；积极探索中外合作、合资和独资等新模式发展社会事业，鼓励社会力量与社会事业机构的合作。进一步完善社会事业领域的经济政策，建立社会事业发展成本由国家和个人合理分担的有效机制；鼓励社会和个人对社会事业的捐赠资助；继续实行促进教育、文化、体育等发展的财税政策；对社会事业的建设用地和配套建设实行优惠政策。积极利用国际、国内两个市场和两种资源，扩大社会事业对内对外交流，增强社会事业的发展能力。

八、关于能源结构调整

坚持能源结构调整与环境保护相结合、能源结构调整与产业结构调整相结合、能源开发与合理用能相结合的方针，促进合理、有效、洁净地使用能源，改善环境质量。控制煤炭消费，严格限制燃煤电厂规模和新建煤制气厂及其他燃煤设施，大力削减分散烧煤；限制高能耗、低附加值产业发展；优化能源建设结构，大力扩大天然气的来源和使用，增加市外来电；

扶持可再生能源和新能源的科研开发和利用，鼓励节能技术的开发和应用；鼓励电力、燃气等优质能源的使用，促进“移峰填谷”；加强石油管理、健全能源储备。进一步深化能源管理体制的改革，促进能源工作重点从被动解决能源供应缺口转变为调整优化能源结构、提高能源品质，从限制能源消费转变为主动开拓优质能源市场，提高能源服务质量。

九、关于优化城市交通

坚持扩大城市道路容量与加强机动车总量控制相结合，促进道路与车辆的协调发展；坚持优先发展公共交通与引导控制个体交通相结合，大力优化交通结构；坚持加快发展轨道交通与优化组合地面公交相结合，加快轨道交通的规划和建设；坚持加强交通管理与均衡交通流量相结合，调整优化交通布局；坚持城市交通政策与扩大内需政策相结合，大力发展与城市交通相关的基础设施和产业；坚持发展城市交通与加强保护环境相结合，促进城市的可持续发展。优先发展轨道交通，优化组合地面公交，有控制地发展小汽车，加快改革公务车，引导控制自行车，严格控制摩托车，基本淘汰燃油助动车，逐步形成以公共交通为主、个体交通为辅的现代化特大型国际城市的交通体系。

十、关于投融资体制改革

改革投资管理体制，实现政府社会管理职能与投资职能分开，政府投资与国有企业投资分开，政府投资职能与投资管理职能分开，政府公共事业投资与产业开发投资分开，促进政府的主要职责转向“统一规划、培育主体、制定政策、依法监管”。进一步开放投资领域，对政府投资领域进行细化分类界定，明确政府投资主要集中在非竞争性的社会公益性项目和城市基础设施项目，有序退出一般竞争性投资领域，优化配置国有投资，强化市场对国有企业投资主体的激励约束；在进一步加大政府对社会事业投入的同时，依托市场机制发展社会事业；取消对非国有投资限制性政策，大力培育社会投资主体。逐步实现投资项目由审批制向登记制的转变，公开投资审批程序，简化投资审批手续，提高投资审批效率。拓宽融资渠道，对有收费机制、收益稳定的城市基础设施项目和社会事业项目，充分吸纳社会投资者投资；对一些有收费机制但效益难以做到投资收益平衡的城市基础设施项目和社会事业项目，通过适当的补贴等政策，鼓励社会资金规范、有序地投入。