

文化系列文献资料汇编之一

长三角区域有关规划文献资料 汇 编

上海东海学院图书馆

2014 年 3 月

目 录

一、国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见·····	(01)
二、长江三角洲地区区域规划·····	(07)
三、上海市“十二五”规划纲要·····	(25)
四、“十二五”时期上海国际金融中心建设规划 ·····	(60)
五、上海市加快国际航运中心建设“十二五”规划·····	(69)
六、上海建设国际贸易中心“十二五”规划·····	(80)
七、浙江省“十二五”规划纲要 ·····	(87)
八、江苏省“十二五”规划纲要 ·····	(116)
九、国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际 金融中心和国际航运中心的意见·····	(152)
十、中国（上海）自由贸易试验区总体方案 ·····	(156)
十一、中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展 大繁荣若干重大问题的决定·····	(161)

国务院关于进一步推进长江三角洲地区 改革开放和经济社会发展的指导意见

国发〔2008〕30号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

长江三角洲地区是我国综合实力最强的区域，在社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和带动作用。改革开放特别是推进上海浦东开发开放以来，长江三角洲地区经济社会发展取得巨大成就，对服务全国大局，带动周边发展做出了重要贡献，积累了丰富经验。在当前国际经济环境发生重大变化、国内各项改革深入推进的新形势下，为进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展，现提出以下意见：

一、进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的重要意义、总体要求、主要原则和发展目标

（一）重要意义。长江三角洲地区包括上海市、江苏省和浙江省。进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展，有利于推进区域经济一体化，提高自主创新能力和整体经济素质；有利于增强对中西部地区的辐射带动作用，推动全国区域协调发展；有利于提高开放型经济水平，增强我国国际竞争力和抗风险能力；有利于推进体制创新，促进建立健全充满活力、富有效率、更加开放的体制机制。

（二）总体要求。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，进一步解放思想、与时俱进，进一步深化改革、扩大开放，着力推进经济结构战略性调整，着力增强自主创新能力，着力促进城乡区域协调发展，着力提高资源节约和环境保护水平，着力促进社会和谐与精神文明建设，实现科学发展、和谐发展、率先发展、一体化发展，把长江三角洲地区建设成为亚太地区重要的国际门户、全球重要的先进制造业基地、具有较强国际竞争力的世界级城市群，为我国全面建设小康社会和实现现代化做出更大贡献。

（三）主要原则。坚持科学发展，努力提高自主创新能力，切实加强资源节约和环境保护，推进经济发展方式的转变；坚持和谐发展，着力保障和改善民生，加强社会主义民主法制建设，维护社会公平正义；坚持率先发展，加强与周边地区和长江中上游地区的联合与协作，强化服务和辐射功能，带动中西部地区发展；坚持一体化发展，统筹区域内基础设施建设，形成统一开放的市场体系，促进生产要素合理流动和优化配置；坚持改革开放，继续在体制创新上先行先试，率先在重要领域和关键环节取得突破，为又好又快发展提供制度保障。

（四）发展目标。到2012年，产业结构进一步优化，服务业比重明显提高；创新能力显著增强，科技进步对经济增长的贡献率大幅提升；区域分工和产业布局趋于合理，对外开放的质量和水平明显提升；单位地区生产总值能耗低于全国平均水平，重点地区生态环境恶化的趋势得到遏制；社会保障体系覆盖城乡，公共服务能力进一步增强，基本实现全面建设小康社会的目标。

到2020年，形成以服务业为主的产业结构，三次产业协调发展；在重要领域科技创新接近或达到世界先进水平，对经济发展的引领和支撑作用明显增强；区域内部发展更加协调，形成分工合理、各具特色的空间格局；主要污染物排放总量得到有效控制，单位地区生产总值能耗接近或达到世界先进水平，形成人与自然和谐相处的生态环境；社会保障水平进一步提高，实现基本公共服务均等化。再用更长时间，率先基本实现现代化。

二、加快发展现代服务业，努力形成以服务业为主的产业结构

（五）优先发展面向生产的服务业。加快以上海国际航运中心和国际金融中心为主的现代服务业发展。进一步整合港口资源，加强港口基础设施、集疏运体系建设，加快发展现代航运服务体系，努力提高管理水平和综合服务能力，尽快建成以上海为中心、以江苏和浙江港口为两翼的上海国际航运中心。依托区域综合交通网络，大力推进现代物流业发展。积极探索金融机构、金融产品和服务方式等多种金融创新，健全多层次金融市场体系，引进和培育高层次金融人才，大力改善金融业发展环境，提高金融服务业发展水平。扶持和培育技术创新型第三方服务企业，大力发展科技服务业。运用信息技术和现代经营方式改造提升传统商贸业，加快现代商贸业发展步伐。整合建立区域内综合性的软件服务公共技术平台和公共信息应用平台，培育创新型特色化的软件服务和信息服务企业，积极发展增值电信业务、软件服务、计算机信息系统集成和互联网产业。

（六）积极发展面向民生的服务业。大力发展旅游业，进一步拓展市场、整合资源，建设世界一流水平的旅游目的地体系。加快发展广播影视、新闻出版、邮政、电信、文化、体育和休闲娱乐等服务业。积极扶持电子书刊、网络出版、数字图书馆、网络游戏、电影特技制作、数字艺术设计、数字媒体、虚拟展示等新兴数字创意产业发展。

（七）大力改善服务业发展环境。加快建设区域服务业联动机制，开展多方面的交流与合作。研究建立区域现代服务业标准规范体系，加强面向现代服务业技术、产品与服务的认证机制建设。加快建立市场化运作的企业和个人信用服务体系，制定行业标准，完善监管制度。大力开展现代服务业人才培养与职业教育，多层次培养现代服务业复合型人才。

三、全面推进工业结构优化升级，努力建设国际先进制造业基地

（八）做大做强高技术产业和优势支柱产业。继续巩固和提高实体经济发展水平，集中力量积极发展电子信息、生物、新材料、新能源等战略性高技术产业，培育更多新的增长点。进一步做大做强石化、钢铁、汽车、船舶及先进装备制造等优势支柱产业，加快形成核心关键技术和提升规模水平。大力发展总部经济和研发、设计、营销中心，促进产业链条向高端延伸。加快淘汰落后生产能力，积极推动传统产业的升级改造和梯度转移。大力培育建设与全球先进制造业基地相适应的优秀经营管理人才和高级技工队伍。

（九）进一步优化空间布局。以沪宁、沪杭甬沿线为重点发展具有先导效应、发展潜力大的电子信息、生物、新材料和先进装备制造等产业；在沿江、沿海、杭州湾沿线优化发展产业链长、带动性强的石化、钢铁、汽车、船舶等产业。促进企业向产业带集中、向园区集聚，引导关联企业集聚发展。加快连云港、温州等发展潜力较大地区的发展，形成新的经济增长点，带动江苏沿海、东陇海沿线、浙江温台沿海、金衢丽高速公路沿线发展。

（十）进一步提升企业竞争力。鼓励和支持优质资本、优势企业跨行政区并购和重组。在电子信息、石化、钢铁、汽车、船舶、装备制造、轻纺、商贸、旅游等重点领域和优势行业，加快培育形成一批拥有自主知识产权的世界级品牌、具有国际竞争力的大企业，形成以大企业为龙头，中小企业专业化配套的协作体系，提升产业整体素质，增强竞争能力。

四、统筹城乡发展，扎实推进社会主义新农村建设

（十一）大力发展现代农业。着力发展高附加值的特色农业、设施农业、生态农业、观光农业、都市农业和现代养殖业。支持创建名优品牌。充分发挥江苏沿海等地区滩涂资源丰富的优势，建立现代农业示范区，积极发展规模化高效农业。稳定发展粮食生产，积极推进大型优质商品粮基地建设。依托沿江靠海的优势，发展现代渔业。积极改造和提升传统农业，大力提高农业机械化水平和土地集约利用水平。加强优势农产品产业带和规模化养殖基地建设。大力支持农业产业化经营和标准化生产，培育一批带动能力强的龙头企业。鼓励扩大农产品出口，进一步做大做强外向型农业。

（十二）加快完善农业生产、经营、流通等服务体系。加快培育生产性的专业服务组织，构建新型农业服务体系。大力发展农村现代物流，在农村培育一批大型流通企业。积极培育、发展农民专业合作社和农业行业协会、学会等各类组织，加快农业信息服务网络建设。改善农村金融服务，发展农村信用担保和农村小额贷款，加快建立农业保险体系。

（十三）全面深化农村改革。坚持农村基本经营制度，稳定和完善土地承包关系，按照依法、自愿、有偿的原则，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以适度发展多种形式的规模经营。深化集体林权制度改革。探索集体经济有效实现形式。加快农村投融资体制改革，合理划分各级政府的财政投入职责，加大政府对农业和农村的投入，引导各类资本进入农业社会化服务体系和合理开发未利用农业资源。建立健全多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系，不断完善对“三农”的金融服务。扎实推进农村综合改革，强化乡镇政府的社会管理和公共服务职能，逐步建立起精干高效的农村基层行政管理体制。建立健全村民自治机制，完善村民一事一议制度，积极推进奖补措施，推广民主恳谈会、村民议事会等有效的民主形式。

（十四）稳步推进城乡一体化进程。统筹城乡基础设施建设，推动城市基础设施、公共服务和现代文明向农村延伸。进一步做好村庄规划，节约农村建设用地。加强城市饮用水安全保障工作，加快实施农村饮水安全工程建设和中小河流及湖泊河网水环境整治，推进农村节能减排，加强城乡绿化美化一体化建设。统筹城乡社会事业发展，逐步实现城乡基本公共服务均等化。全面落实被征地农民基本生活保障制度，确保做到即征即保，探索建立农村养老保险制度，积极做好城乡社会保障制度的统筹衔接。提高农村最低生活保障水平，逐步实行城乡统一的低保制度。统筹城乡劳动就业，逐步建立城乡统一的人力资源市场和公平竞争的就业制度。

五、大力推进自主创新，加速建成创新型区域

（十五）构建具有国际竞争力的区域创新体系。抓紧编制自主创新规划，加快构建技术创新体系。引导创新要素向企业集聚，支持有条件的企业建立技术研发机构和创办海外研发机构，鼓励有条件的企业与高校、科研院所建立技术创新战略联盟。整合自主研发力量，建设一批一流的研究型大学、科研机构和创新型企业，加强国家重点实验室、工程技术（研究）中心、国家重大科学工程的建设，建设开放共享的科技基础条件平台和产业共性技术研发试验平台。构建区域创新网络，建立和完善技术转移转化的公共服务平台和中介服务机构，重点办好若干区域性重点科技园区。实行科技资质互认制度。

（十六）实现关键领域和核心技术的创新突破。重点推进电子信息、生物、先进制造、新能源、新材料、航天航空等领域的自主创新，加强区域联合协作，共同攻克产业核心技术、共性关键技术，组织开展新技术开发和推广示范。充分发挥高新技术产业园区在产业集聚和创新载体方面的作用，协同推进原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。支持区域联合承担国家重大科技专项。

（十七）营造鼓励自主创新的政策环境。加大财政对竞争前技术和共性技术研发、引进技术消化吸收再创新、初创型科技中小企业的引导性投入。抓好企业研发费用税前抵扣和高新技术企业优惠政策的贯彻落实。进一步改善创新创业投融资环境，鼓励发展创业风险投资和私募股权投资，支持区域内国家级开发区中高新技术企业进入股权代办转让系统，鼓励发展金融租赁业，积极发展小企业信用担保体系。推动形成市场化、专业化的创新服务体系。加大知识产权保护力度，加强知识产权的集成、运营和管理。

（十八）加强创新型人才的培养和引进。调整完善高等教育的学科布局和专业设置。鼓励企业依托高等院校、职业院校和科研机构，建立区域高新技术和高层次应用型人才、高技能人才培养基地。加强国际合作交流，发展和完善多种形式的科技创新人才国际化培养模式。加大人才引进力度，重点引进高层次人才、高科技人才以及经济社会发展需要的紧缺人才。

六、走新型城市化道路，培育具有较强国际竞争力的世界级城市群

（十九）构建完备的城镇体系。加快建设以特大城市和大城市为主体，中小城市和小城镇合理发展的网络化城镇体系。发展基础较好、已初步形成城市带的各个城市，要进一步密切相互间的经济、技术、文化联系，促进要素流动和功能整合，发挥同城效应。苏北、浙西南等开发强度相对不高、发展潜力较大的地区，要大力引导产业、人口有序集聚，形成新的城镇发展带。

（二十）完善和提升各类城市功能。继续发挥上海的龙头作用，加快建成国际经济、金融、贸易和航运中心，进一步增强创新能力和高端服务功能，率先形成以服务业为主的经济结构，成为具有国际影响力和竞争力的世界城市。进一步提升南京、杭州等特大城市的综合承载能力和服务功能，扩大辐射半径。其他大城市要按照自身优势，形成特色，提升功能。中小城市和小城镇要进一步增强实力，完善服务功能。

（二十一）提高城乡规划和建设管理水平。合理规划城市规模，优化城镇建设布局。严格控制新增建设用地规模，促进城镇集约紧凑发展。统筹规划建设城镇供排水、供电、通信、垃圾处理和覆盖城乡的区域性防洪排涝、供水、治污工程等重大基础设施。加强城镇防灾减灾和应急管理能力建设。统筹新区开发与旧城保护，切实维护城镇历史文化风貌。

七、积极推进重大基础设施一体化建设，增强区域发展的支撑能力

（二十二）完善综合交通运输体系。铁路要以客运专线和城际轨道交通建设为重点，加快区域对外通道、区域内省际通道、城际快速通道以及跨长江通道、重要枢纽客运设施等建设，优化路网结构，提高路网质量。公路要以加强关键工程和断头路段建设为重点，加快国家高速公路网建设，加强区域对外通道、区域内省际通道、重要的城际快速通道、跨海湾和跨长江通道及重要疏港高速公路建设。抓紧编制实施沿海港口发展总体规划，加强港口群协调发展。提高长江“黄金水道”、京杭运河等高等级航道通航标准，完善集装箱运输系统、外贸大宗散货海进江中运输系统、江海物资转运系统和客运系统。积极推进空域管理和使用方式改革，科学利用空域资源，加强航空枢纽与配套支线机场建设。

（二十三）构建区域能源安全体系。进一步优化能源结构，鼓励发展可再生能源和清洁能源。加快石油、天然气基础设施建设，共同推进石油和液化天然气码头建设，完善油气输送管道网络，加强油气战略储备，加快建设区域石油流通枢纽和交易中心，研究建立区域天然气交易中心。改善煤炭运输条件，研究规划建设大型储煤基地。优化电力基础设施建设与布局，重点在沿海、沿江地带布置电源点，加快西电东送、北电南送和皖电东送输电线路等的规划和建设，建设过江电缆通道。加快核电的规划和建设，进一步做好江苏沿海等地区的风电项目规划建设。

（二十四）改善水利基础设施。按照水资源和水环境承载能力，统筹协调区域水利基础设施建设，构筑防洪减灾体系、水资源合理配置和高效利用体系、饮用水安全保障体系以及水生态环境保护体系。加快实施太湖流域第二轮治理、长江口综合整治、淮河治理和沿海防浪堤及防护林等重点工程建设，加强城市防洪排涝能力建设，继续实施病险水库除险加固，加强蓄滞洪区建设和管理，加强低洼易涝地区

和山洪灾害易发区综合治理。加快水源工程等水资源调蓄和配置工程建设，继续加强重点地区、重点城市河湖治理和水生态修复工程建设。加快水文、水资源和水环境实时监控体系建设。加强水资源统一管理，完善流域综合管理体制。

（二十五）改进和健全信息基础设施。统筹规划，加快推进区域信息一体化，统一数据标准，完善信息资源共建共享机制。完善信息网络基础设施，不断提高网络性能和技术水平，务实推进“三网”（电信网、广播电视网、计算机网）融合，组织推进光纤接入等高速接入技术的试点，促进传统电信网向宽带综合信息服务网络发展，强化网络信息安全与应急保障基础设施建设。加快区域空间信息基础设施建设，提高地理空间信息社会化应用与共享程度。推进综合性网络应用工程、公益性信息服务工程、企业信息化等重点应用项目建设。促进高速公路电子收费系统、交通信息联网、危急抢险信息联网建设。

八、推进资源节约型和环境友好型社会建设，全面提高可持续发展能力

（二十六）提高土地节约和集约利用水平。坚决实行最严格的土地管理制度，严格执行土地利用总体规划 and 土地利用年度计划，切实保护耕地和基本农田，加强土地资源需求调控，实行更严格的区域土地供应政策和市场准入标准，制定并实行合理的新建项目土地使用率标准，严格控制新增建设用地。加强对存量建设用地的调整和改造，加大对闲置土地行为的处罚力度，积极盘活闲置和空闲土地。积极开展土地复垦，大力加强农村土地整理，适度开发宜耕后备资源。加强围海造地的管理和调控，合理有序开发利用滩涂资源。

（二十七）全面推进节能降耗。加强区域产业政策和环保政策的衔接，完善节能减排地方性法规。对新建、改建、扩建等涉及新增能力的项目，率先实行国际先进水平的能耗、物耗、水耗等标准。突出抓好高耗能行业 and 重点耗能企业的节能降耗工作，全面实施节能降耗重点工程，着力推进节能降耗科技进步。到 2010 年全部淘汰国家产业政策明令禁止的落后生产能力。着力抓好高耗水行业的节水改造和水的循环利用，加强工业、农业和城市节水，全面推进节水型社会建设。大力推动发展节能省地环保型建筑，推进政府办公建筑及大型公共建筑节能运行与改造，新建筑严格实施节能强制性标准。大力发展资源再生和环保产业。大力发展循环经济，实现清洁发展。落实节能降耗目标责任制。

（二十八）强化环境保护和生态建设。加强区域生态环境的共同建设、共同保护和共同治理。落实《太湖流域水环境综合治理总体方案》和《淮河流域水污染防治规划》，加强杭州湾、长江沿岸、长江口和近海海域污染综合治理和生态保护。实行更严格的环境保护标准。完善区域污染联防机制，推进区域环境保护基础设施共建、信息共享和污染综合整治。加快规划和建设城乡污水处理和生活垃圾处理设施，强化对已建成污染治理设施的运行监管。治理农村面源污染，加大畜禽养殖污染防治力度。加大江河湖库饮用水源地建设，加强饮用水水源地保护，确保饮用水安全。坚决关停达不到污染物排放标准的企业，治理工业污染，大幅减少燃煤电厂二氧化硫和汽车尾气排放，控制高架源氮氧化物的排放。加大水土流失综合防治力度，加强水土保持清洁型、生态型小流域综合治理。严格执行开发建设项目“三同时”（建设项目环保设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用）和水土保持方案报告制度。加强林业生态建设，增强涵养水源等能力。强化地下水资源保护，遏制地下水超采，建立区域联动机制，防治地面沉降，保护地质环境。建立海洋重大污染事件通报和海区关闭制度。健全环境违法行为联合惩处机制，加强联合执法检查，完善跨界污染防治的协调和处理机制。披露环境信息，建立健全社会公众参与和监督机制。落实污染减排考核和责任追究制度，实行环境保护一票否决和问责制。研究推进排污权交易和建立生态环境补偿机制。

九、加强文化建设和社会事业建设，促进经济社会协调发展

（二十九）切实加强社会文化建设。运用生动活泼、寓教于乐的形式，广泛开展社会主义核心价值体系宣传普及活动，大力弘扬爱国主义、集体主义、社会主义思想，为和谐社会建设注入精神动力。切实加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，形成文明健康的社会风尚。建立区域文化联动发展协作机制，制定区域文化发展规划。不断深化文化体制改革，着力推进文化创新，加快文化产业基地和区域性特色文化产业群建设。建立完善覆盖城乡的公共文化服务体系，重视城乡区域文化协调发展，着力丰富农村、相对落后地区和进城务工人员的精神文化生活。加强网络文化建设与管理，营造良好网络环境。加强中华优秀传统文化教育，认真做好文物和非物质文化遗产保护，不断扩大对外文化交流。

（三十）着力推进社会事业发展。整合区域社会事业资源，强化教育、卫生、体育等领域的合作与交流。推进义务教育实现“双高普九”，率先基本实现教育现代化，基本普及包括学前教育、义务教育和高中阶段教育在内的 15 年教育，全面提高高等教育质量，显著提升高校科技创新与服务能力。大力发展职业教育，加快建立完善的区域职业教育培训体系。建立更加完善的现代国民教育体系和终身教育体系，加快学习型社会建设。着力构建覆盖城乡的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系。建立健全区域内疾病预防控制、卫生监督、突发公共卫生事件应急处理协调机制和

联防联控网络。积极发展体育产业，加快构建全民健身服务体系。

（三十一）加快完善就业和社会保障体系。制定统一规范的劳动用工制度，完善转移就业的政策制度，建立区域人力资源市场。逐步完善就业服务、社会保障服务、信息服务和劳动维权等人力资源市场管理体系。鼓励自谋职业和自主创业。加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，继续完善城镇企业职工基本养老保险制度，加快实现省级统筹，积极推行农村养老保险制度，切实做好被征地农民就业培训和社会保障工作。完善城镇职工基本医疗保险制度，推进城镇居民基本医疗保险制度试点和新型农村合作医疗制度建设。完善失业保险制度，扩大工伤和生育保险覆盖面。鼓励发展补充性保险。加快社会保障服务中心建设，随着经济发展适当提高社会保障标准。规范灾民救助制度和农村五保供养制度，健全教育救助、医疗救助、住房救助、司法救助等专项救助制度，率先建立较为完善、覆盖城乡的社会救助体系。发展适度普惠型社会福利事业，扩大社会福利覆盖范围。大力培育各类慈善组织。率先建立更加科学合理的收入分配调节机制和宏观监测机制，努力缩小城乡、地区和居民间的收入差距。

（三十二）加强外来人口服务和管理。改革区域户籍制度，逐步实行以居住证为主的属地化管理制度。保障外来务工人员子女的同等受教育机会。完善和落实国家有关农民工的政策，切实维护农民工的合法权益。在国家统一规划指导下，建立社会保险关系跨统筹区转移制度和信息网络，完善参保人员社会保险关系转移、衔接的政策措施。建立健全区域内流动人口管理与服务协调机制。健全流浪乞讨人员救助管理制度。

十、着力推进改革攻坚，率先建立完善的社会主义市场经济体制

（三十三）大力推进行政管理体制变革。切实转变政府职能，全面实现政企分开、政资分开、政事分开以及政府与中介组织分开，进一步强化社会管理和公共服务职能，加快构建责任政府和服务政府。创新政府管理模式，减少和规范行政审批，积极利用市场机制和法律法规进行管理，必不可少的行政审批尽可能采取核准和备案方式。深化机构改革，优化政府管理层次，加强社会管理机构，完善经济调节机构，合并职能相同或相近的政府部门，规范各种类型的办事机构，减少行政层级，提高运行效率。

（三十四）继续推进非公有制经济发展和国有企业改革。推进公平准入，改善融资条件，优化政策环境，促进非公有制经济发展，支持有条件的中小企业做大做强。开展相关试点工作，探索、引导和推动个体、私营企业制度创新，优化产业结构，提高自主创新能力，实现科学发展。加强和改进对非公有制企业的服务和监管，切实维护企业和职工合法权益。加快国有大型企业和国有垄断企业公司制股份制改革和战略并购重组，鼓励发展具有国际竞争力的大企业集团。运用多种有效方式，推动国有资本、民营资本和外资经济的融合，积极发展混合所有制经济。平等保护各类产权，推动形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格局。

（三十五）加快市场化进程。建立统一开放的产品、技术、产权、资本、人力资源等各类市场，实现生产要素合理流动和资源优化配置。进一步整顿和规范市场秩序，以信贷、纳税、合同履约等信用记录为重点，建立区域社会信用平台与体系，构建经济、金融信息共享平台。实施统一的准入标准和技术标准，建立区域市场准入和质量互认制度。抓紧清理和修订阻碍要素合理流动的法规和政策，逐步统一企业创业和经营的地方性法规。完善财税管理体制。建立科技、人力资源共享和联动机制以及人力资源的合理流动机制，建立信息资源的开放共享机制，建立知识产权的协调保护机制。

（三十六）着力构建规范透明的法制环境。进一步清理、修订、完善现有政策和各类法规，建立稳定、规范和可预见的政策环境以及与国际通行做法相适应的法制环境，加快建立与国际接轨的法律规则。大力推进依法行政，加强政府法制建设。加快推进政务公开，建立公开、透明的行政体制和问责机制，实行投诉制、评估制、公示制和监察制，建立完善的监管制度。加强区域立法工作的合作与协调，形成区域相对统一的法制环境。

（三十七）继续推进重大改革试验。深化上海浦东综合配套改革试点，推广相对成熟、行之有效的改革政策。对具备一定人口规模和经济实力的中心镇赋予必要的城市管理权限。在国家批准的范围内，实行城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩的改革试点，在严格执行土地用途管制的基础上，促进农村集体建设用地依法流转。积极探索互利共赢的财政政策，有序推动异地联合兴办开发区。深化金融改革，扩大金融改革试点。推动外汇管理改革创新，优化企业跨区域外汇业务规程，支持中外资金金融机构提供多样化的外汇服务。推进地方中小金融机构和农村金融机构改制、重组和上市。

十一、健全开放型经济体系，全面提升对外开放水平

（三十八）加快转变外贸增长方式。进一步优化进出口结构，鼓励高附加值产品、服务产品出口，大力支持自主品牌和自主知识产权产品出口。鼓励能源、原材料、先进技术装备、关键零部件进口。率先实现加工贸易转型升级，严格执行加工贸易禁止类和限制类产品目录，推动加工贸易由代加工逐步向代设计、自主品牌转变，推动加工贸易梯度转移。率先推行符合国际惯例的质量、安全、环保、技术、

劳工等标准，强化企业社会责任。加快推进海关特殊监管区域整合，推进大通关建设。

（三十九）着力提高利用外资质量。统筹协调对外开放政策，完善涉外经济管理体制。继续积极有效利用外资，更加注重引进先进技术、管理经验和智力资源。创新外商投资管理方式，试行对外商投资企业合同、章程的格式化审批。进一步优化外资结构，引导外资投向高新技术产业、基础设施领域和高端制造环节。大力承接国际服务外包。积极拓展利用外资方式，规范和引导外国投资者以多种方式参与国有企业改组改造以及向上市公司战略投资。在有条件的地方，扩大离岸金融试点。规范招商引资行为，实行相对统一的土地、税收政策，营造公平、开放的投资环境。

（四十）加快企业“走出去”步伐。鼓励各类有条件的企业开展对外投资与合作，在海外建立生产加工基地、营销网络和研发中心，在境外投资、海关通关、人员出入境、税收等方面予以支持。加大对企业境外重点开发项目的支持力度。鼓励对外工程承包，简化境外工程承包相关物资出口的退税审批手续，简化对境外工程承包相关设备出境的外汇管理。鼓励国内商业银行进一步扩展海外网点和业务，为企业境外并购融资。选择有条件的企业开展国际贸易人民币结算试点。

十二、加强组织协调，全面落实各项任务

（四十一）加强统筹协调。推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展是一项系统工程，各有关方面要认真贯彻落实本指导意见提出的各项目标和任务。两省一市要根据本指导意见的要求，研究制订切实可行的实施方案，落实各项工作任务；要深入实际调查研究，及时总结经验，扎实推进，重大问题要及时向国务院报告。由国家发展和改革委员会牵头，抓紧编制《长江三角洲地区区域规划》，并做好与相关规划的衔接协调、组织实施和各项政策措施落实的督促检查工作。国务院各有关部门要加快职能转变，增强服务意识，根据本指导意见研究提出本部门支持和推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的具体措施。

（四十二）完善合作机制。要积极探索新形势下管理区域经济的新模式，坚持政府引导、多方参与，以市场为基础、以企业为主体，进一步完善合作机制，着力加强基础设施建设、产业分工与布局、生态建设与环境保护等方面的联合与协作。积极推进泛长江三角洲区域合作，要进一步加强与中西部地区经济协作和技术、人才合作，带动和帮助中西部地区发展。积极推进与港澳台的经济联系与合作。

实现长江三角洲地区又好又快发展，事关国家改革开放和现代化建设大局。两省一市和国务院各有关部门要加强合作，团结奋斗，真抓实干，创造性地开展工作，努力促进长江三角洲地区在高起点上争创新优势、实现新跨越。

国务院

二〇〇八年九月七日

资料来源：参阅《国务院关于进一步推进长江三角洲地区政府开放和经济社会发展的指导意见》，中国政府网站，2008年9月16日。

长江三角洲地区区域规划

2010年5月

长江三角洲地区（以下简称“长三角地区”）是我国综合实力最强的区域，在社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和突出的带动作用。改革开放以来，长三角地区锐意改革，开拓创新，实现了经济社会发展的历史性跨越，已经成为提升国家综合实力和国际竞争力、带动全国经济又好又快发展的重要引擎。当前，长三角地区处于转型升级的关键时期，从实施国家区域发展总体战略和应对国际金融危机出发，必须进一步增强综合竞争力和可持续发展能力。为实现长三角地区又好又快发展，带动长江流域乃至全国全面协调可持续发展，依据《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，制定本规划。本规划的范围包括上海市、江苏省和浙江省，区域面积21.07 万平方公里。规划以上海市和江苏省的南京、苏州、无锡、常州、镇江、扬州、泰州、南通，浙江省的杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山、台州16 个城市为核心区，统筹两省一市发展，辐射泛长三角地区。规划期为2009—2015 年，展望到2020 年。本规划是指导长三角地区未来一个时期发展改革的纲领性文件和编制相关规划的依据。

一、发展基础与背景

改革开放以来，长三角地区经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就，已成为全国发展基础最好、体制环境最优、整体竞争力最强的地区之一，具有在高起点上加快发展的优势和机遇。

（一）优势条件。区位优势优越。位于亚太经济区、太平洋西岸的中间地带，处于西太平洋航线要冲，具有成为亚太地区重要门户的优越条件。地处我国东部沿海地区与长江流域的结合部，拥有面向国际、连接南北、辐射中西部的密集立体交通网络和现代化港口群，经济腹地广阔，对长江流域乃至全国发展具有重要的带动作用。自然禀赋优良。属于我国东部亚热带湿润地区，四季分明，水系发达，淡水资源丰沛，地势平坦，土壤肥沃，港口岸线及沿海滩涂资源丰富，具有适宜发展的自然条件。经济基础雄厚。农业基础良好，制造业和高技术产业发达，服务业发展较快，经济发展水平全国领先，是我国综合实力最强的区域。体制比较完善。较早地建立起社会主义市场经济体制基本框架，是完善社会主义市场经济体制的主要试验地。已率先建立起开放型经济体系，形成了全方位、多层次、高水平的对外开放格局。城镇体系完整。上海建设国际大都市目标明确，在长三角地区的核心地位突出。南京、苏州、无锡、杭州、宁波等特大城市在区域乃至全国占有重要地位。区域内城镇密集，一批各具特色的城市具有很强的发展活力。目前，核心区域城镇化水平超过60%，具备了跻身世界级城市群的基础。科教文化发达。区域内集中了大批高等院校和科研机构，拥有上海、南京、杭州等科教名城和南京、苏州、镇江、扬州、南通、徐州、淮安、杭州、宁波、绍兴、金华、衢州等国家历史文化名城，人力资源优势显著，文化底蕴深厚，具有率先建成创新型区域的坚实基础。一体化发展基础较好。地域相邻，文化相融，人员交流和经济往来密切，形成了多层次、宽领域的合作交流机制，具备了一体化发展的良好条件。

（二）机遇和挑战。在新的历史条件下，长三角地区发展面临着前所未有的机遇。经济全球化和区域经济一体化深入发展，国际产业向亚太地区转移方兴未艾，亚太区域合作与交流日益密切；我国仍处在重要的战略机遇期，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化不断深入，国家扩大内需的政策加快实施；国家区域发展总体战略深入推进，特别是党中央国务院高度重视长三角地区发展，进一步加大支持力度，长三角地区一体化发展势头强劲。这些都为长三角地区又好又快发展提供了有利条件和广阔空间。同时，区域内尚未解决的结构性矛盾与国际金融危机的影响交织在一起，长三角地区进一步发展困难加大，一些深层次矛盾和问题亟待解决。区域内各城市发展定位和分工不够合理，区域整体优势尚未充分发挥；交通、能源、通信等重大基础设施还没有形成有效的配套与衔接，促进要素合理流动的制度和市场环境有待完善；产业层次不高，现代服务业发展相对滞后，产业水平和服务功能有待提升；外贸依存度偏高，贸易结构还需优化；自主创新能力不够强，国际竞争力尚需提

高；土地、能源匮乏，资源环境约束日益明显；社会事业发展不平衡，城乡公共服务水平还有较大差距；行政管理、社会管理体制等方面改革还不到位，改革攻坚的任务仍然繁重。这些都给长三角地区进一步发展带来严峻的挑战。

二、战略定位与发展目标

（一）指导思想。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，进一步解放思想，坚持改革开放，着力推进经济结构战略性调整，着力增强自主创新能力，着力促进城乡区域协调发展，着力提高资源节约和环境保护水平，着力促进社会和谐，在科学发展、和谐发展、率先发展、一体化发展方面

走在全国前列，努力建设成为实践科学发展观的示范区、改革创新引领区、现代化建设的先行区、国际化发展的先导区，为我国全面建设小康社会和实现现代化做出更大贡献。

（二）战略定位。亚太地区重要的国际门户。围绕上海国际经济、金融、贸易和航运中心建设，打造在亚太乃至全球有重要影响力的国际金融服务体系、国际商务服务体系、国际物流网络体系，提高开放型经济水平，在我国参与全球合作与对外交流中发挥主体作用。

全球重要的现代服务业和先进制造业中心。围绕培育区域性综合服务功能，加快发展金融、物流、信息、研发等面向生产的服务业，努力形成以服务业为主的产业结构，建设一批主体功能突出、辐射带动能力强的现代服务业集聚区。加快区域创新体系建设，大力提升自主创新能力，发展循环经济，促进产业升级，提升制造业的层次和水平，打造若干规模和水平居国际前列的先进制造产业集群。具有较强国际竞争力的世界级城市群。发挥上海的龙头作用，努力提升南京、苏州、无锡、杭州、宁波等区域性中心城市国际化水平，走新型城市化道路，全面加快现代化、一体化进程，形成以特大城市与大城市为主体，中小城市和小城镇共同发展的网络化城镇体系，成为我国最具活力和国际竞争力的世界级城市群。

（三）发展目标。当前和今后一段时间，必须准确把握国际国内经济形势，坚定信心，齐心协力，携手应对国际金融危机带来的挑战，认真落实中央加强和改善宏观调控的各项政策措施，把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来，加快转变发展方式，为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用。到2015年，率先实现全面建设小康社会的目标。服务业比重进一步提高，产业结构明显优化；创新能力显著增强，科技进步对经济增长的贡献率大幅提升；区域分工和产业布局趋于合理，对外开放水平明显提高；单位地区生产总值能耗进一步降低，主要污染物排放总量得到有效控制；社会保障体系覆盖城乡，公共服务能力显著增强；城乡居民人均收入进一步提高，人民生活明显改善。人均地区生产总值达到82000元（核心区100000元），服务业比重达到48%（核心区50%），城镇化水平达到67%（核心区70%左右），研发经费支出占地区生产总值比重达到2.5%（核心区3%）。到2020年，力争率先基本实现现代化。形成以服务业为主的产业结构，三次产业协调发展；在重要领域科技创新接近或达到世界先进水平，对经济发展的引领和支撑作用显著增强；区域内部发展更加协调，形成分工合理、各具特色的空间格局；生态环境明显改善，单位地区生产总值能耗接近或达到世界先进水平，形成人与自然和谐相处的良好局面；社会保障水平进一步提高，实现基本公共服务均等化；人民生活更加富裕，生活质量显著提高。人均地区生产总值达到110000元（核心区130000元），服务业比重达到53%（核心区55%），城镇化水平达到72%（核心区75%左右）。

三、区域布局与协调发展

按照优化开发区域的总体要求，统筹区域发展空间布局，形成以上海为核心，沿沪宁和沪杭甬线、沿江、沿湾、沿海、沿宁湖杭线、沿湖、沿东陇海线、沿运河、沿温丽金衢线为发展带的“一核九带”空间格局，推动区域协调发展。

（一）优化总体布局。以上海为发展核心。优化提升上海核心城市的功能，充分发挥国际经济、金融、贸易、航运中心作用，大力发展现代服务业和先进制造业，加快形成以服务业为主的产业结构，进一步增强创新能力，促进区域整体优势的发挥和国际竞争力的提升。

沪宁和沪杭甬沿线发展带。包括沪宁、沪杭甬交通沿线的市县。优化城市功能，提升创新能力，严格控制环境污染重、资源消耗大的产业发展，保护开敞生态空间，改善环境质量，建成高技术产业带和

现代服务业密集带，形成国际化水平较高的城镇集聚带，服务长三角地区乃至全国发展。沿江发展带。包括长江沿岸市县。充分发挥黄金水道的优势及沿江交通通道的作用，合理推进岸线开发和港口建设，引导装备制造、化工、冶金、物流等产业适度集聚，加快城镇发展，注重水环境保护与生态建设，建成特色鲜明、布局合理、生态良好的基础产业发展带和城镇集聚带，成为长江产业带的核心组成部分，辐射皖江城市带，并向长江中上游延伸。

沿湾发展带。包括环杭州湾的市县。依托现有产业基础和港口条件，积极发展高技术、高附加值的制造业和重化工业，建设若干现代化新城区，注重区域环境综合治理，建成分工明确、布局合理、功能协调的先进制造业密集带和城镇集聚带，带动长三角南部地区的全面发展。

沿海发展带。包括沿海市县。依托临海港口，培育和发展临港产业，建设港口物流、重化工和能源基地，带动城镇发展，合理保护和开发海洋资源，形成与生态保护相协调的新兴临港产业和海洋经济发展带，辐射带动苏北、浙西南地区经济发展。

宁湖杭沿线发展带。包括宁湖杭交通沿线的市县。充分考虑资源环境容量和生态保护要求，重点发展高技术、轻纺家电、旅游休闲、现代物流、生态农业等产业，积极培育城镇集聚区，形成生态产业集聚、城镇发展有序的新型发展带，拓展长三角地区向中西部地区辐射带动的范围。

沿湖发展带。包括环太湖地区。坚持生态优先原则，以保护太湖及其沿岸生态环境为前提，严格控制土地开发规模和强度，优化产业布局，适度发展旅游观光、休闲度假、会展、研发等服务业和特色生态农业，成为全国重要的旅游休闲带、区域会展中心和研发基地。

沿东陇海线发展带。包括东陇海沿线的市县。大力发展劳动密集型产业，积极发展对外贸易，建设资源加工产业基地，成为振兴苏北、带动我国陇海兰新沿线地区经济发展的重要区域。

沿运河发展带。包括运河沿岸市县。依托人文底蕴深厚、生态环境良好的优势，大力发展旅游休闲、文化创意等服务业，积极发展生态产业，改善人居环境，成为独具特色的运河文化生态产业走廊。

沿温丽金衢线发展带。包括温州—丽水—金华—衢州高速公路沿线的市县。发挥毗邻海峡西岸经济区、生态环境良好、民营经济发达的优势，重点发展日用商品、汽车机电制造和商贸物流业，大力发展生态农业，建设浙中城市群，成为连接长三角地区 and 海峡西岸经济区的纽带。

（二）推动区域协调发展。加快核心区发展。以上海为龙头，南京、杭州为两翼，增强高端要素集聚和综合服务功能，提高自主创新能力和城市核心竞争力。核心区其他城市要抓住上海优先发展现代服务业和先进制造业的机遇，协同推进产业升级、技术创新和集约发展，增强现代产业和人口集聚能力。推动城市之间的融合，加快形成世界级城市群。促进苏北、浙西南地区发展。充分利用苏北地区的土地、劳动力和能源资源优势，建立长三角地区优质农产品、能源、先进制造业基地和承接劳动密集型产业转移基地。充分利用浙西南地区民营经济发达的优势和山区资源条件，建设长三角地区先进制造业基地、绿色农产品基地和生态休闲旅游目的地。加快连云港、盐城、温州等发展潜力较大地区的发展，形成新的经济增长点，带动江苏沿海、东陇海沿线和浙江温台沿海、金衢丽高速公路沿线地区发展。依托上海设在盐城的三个农场，建设承接上海产业转移基地。强化核心区与苏北、浙西南地区基础设施的共建共享，延伸城际轨道交通和高速公路，加强上海港与南北两翼港口的合作共建，充分发挥核心区的辐射服务与产业链延伸功能，促进区域共同发展。

四、城镇发展与城乡统筹

坚持走新型城镇化道路，增强城市功能，构建完备的城镇体系，推进城乡一体化发展，建设具有较强国际竞争力的世界级城市群。

（一）完善和提升各类城市功能。提升上海核心地位。进一步强化上海国际大都市的综合服务功能，充分发挥服务全国、联系亚太、面向世界的作用，进一步增强高端服务功能，建成具有国际影响力和竞争力的大都市。加大自主创新投入，形成一批国际竞争力较强的产业创新基地和科技研发中心，发挥自主创新示范引领作用，带动长三角地区率先建成创新型区域。充分发挥上海浦东新区作为国家综合配套改革试验区的带动作用，率先形成更具活力、更加开放的发展环境。依托虹桥综合交通枢纽，

构建面向长三角、服务全国的商务中心。优化功能分工，中心城区重点发展现代服务业，郊区重点建设先进制造业、高技术产业和现代农业基地，积极发展生产性服务业，形成合理的产业布局，带动产业转型与升级。

嘉定新城。依托沪宁高速等交通网络，重点发展以汽车产业为依托的现代服务业，建设集科研教育、运动休闲、生活居住、商业贸易、文化娱乐、旅游度假和都市工业等功能于一体的现代化城区。

松江新城。依托沪杭高速等交通网络，以高技术产业为支撑、现代服务业为导向，建设长三角地区重要的高等教育基地、适宜居住的生态园林城区、具有历史文化底蕴的旅游城区。

临港新城。依托集装箱国际深水枢纽港、国际航空枢纽港，建设以现代装备制造为核心的重要产业基地、具有海港特色的旅游目的地和综合型滨海新城。

完善区域性中心城市功能。进一步提升南京、杭州等区域性中心城市的综合承载能力和服务功能，错位发展，扩大辐射半径，带动区域整体发展。

——南京。发挥沿江港口、历史文化和科教人才资源优势，建设先进制造业基地、现代服务业基地和长江航运物流中心、科技创新中心。加快南京都市圈建设，促进皖江城市带发展，成为长三角辐射带动中西部地区发展的重要门户。

——苏州。发挥区位、产业和人文优势，进一步强化与上海的紧密对接，建设高技术产业基地、现代服务业基地和创新型城市、历史文化名城和旅游胜地。

——无锡。充分发挥产业、山水旅游资源优势，建设国际先进制造业基地、服务外包与创意设计基地和区域性商贸物流中心、职业教育中心、旅游度假中心。

——杭州。充分发挥科技优势和历史文化、山水旅游资源，建设高技术产业基地和国际重要的旅游休闲中心、全国文化创意中心、电子商务中心、区域性金融服务中心。建设杭州都市圈。

——宁波。发挥产业和沿海港口资源优势，推动宁波—舟山港一体化发展，建设先进制造业基地、现代物流基地和国际港口城市。增强其他重要城市实力。按照区域总体布局的要求，充分发挥自身优势，形成特色鲜明、功能互补、具有竞争力的核心区城市。常州，发挥产业和科教优势，建设以装备制造、新能源、新材料为主的先进制造业基地和重要的创新型城市。镇江，依托长江港口和山水旅游、历史文化资源优势，建设以装备制造、精细化工、新材料、新能源、电子信息为主的先进制造业基地、区域物流中心和旅游文化名城。

扬州，发挥历史文化和产业优势，建设以电子、装备制造、新材料、新能源为主的先进制造业基地和生态人文宜居城市。

泰州，发挥滨江优势，建设以医药、机电、造船、化工、新材料、新能源为主的先进制造业基地，成为长江南北联动发展的枢纽、滨江生态宜居旅游城市。

南通，发挥滨江临海优势，建设以海洋装备、精细化工为主的先进制造业基地和综合性物流加工基地，建设江海交汇的现代化国际港口城市。

湖州，发挥临湖和生态优势，建设高技术产业引领的先进制造业基地和文化创意、旅游休闲城市，成为连接中部地区的重要节点城市。

嘉兴，发挥临沪和沿湾优势，建设高技术产业、临港产业和商贸物流基地，成为运河沿岸重要的港口城市。绍兴，发挥传统文化和产业优势，建设以新型纺织、生物医药为主的先进制造业基地和国际文化旅游城市。

舟山，发挥海洋和港口资源优势，建设以临港工业、港口物流、海洋渔业等为重点的海洋产业发展基地，与上海、宁波等城市相关功能配套的沿海港口城市。

台州，发挥民营经济发达的优势，建设以汽摩、船舶、医药、石化为主的先进制造业基地，成为民营经济创新示范区。依托核心区，引导苏北、浙西南地区产业和人口有序集聚，加快城市发展。

连云港，建设综合性交通枢纽、以重化工为主的临港产业基地和国际性海港城市。

徐州，建设以工程机械为主的装备制造基地、能源工业基地、现代农业基地和商贸物流中心、旅游中心，成为淮海经济区的中心城市。

盐城，建设先进制造业基地、能源基地和现代农业示范区、重要生态湿地旅游目的地，成为沿海

地区现代工商城市。淮安，建设区域性交通枢纽、商贸物流中心、先进制造业基地和历史文化旅游目的地。

宿迁，建设新兴工业和商贸基地、绿色生态和创新创业城市。温州，建设以装备制造为主的先进制造业基地、商贸物流为主的现代服务业基地、国家重要枢纽港和民营经济创新示范区，成为连接海峡西岸经济区的重要节点城市。

金华，建设国际商贸物流中心和高新技术产业基地，加快以金华—义乌为核心的浙中城市群发展。

衢州，重点发展装备制造、新材料、职业教育、商贸物流、文化旅游，建设省际重要节点城市。丽水，建设绿色农产品基地、特色制造业基地和生态文化休闲旅游目的地，建成浙西南重要的区域性中心城市。

鼓励发展中小城镇。依托现有中小城市和重点中心镇，建设网络化的城镇体系。发挥各自比较优势，大力发展县域经济，突出发展特色，增强县域经济实力。着重发展一批经济实力雄厚、竞争力较强、发展空间较大的县（市），努力提高发展层次和质量，促进产业结构优化和空间集约利用。依托现有产业基础，重点培育一批工贸型小城镇。依托机场、港口、铁路和高速公路，发展一批交通节点型小城镇。依托独特的自然和人文资源，打造若干国内外知名度较高的旅游型小城镇。促进重点中心镇发展，将有条件的重点中心镇培育成为小城市。

（二）优化城镇人口布局。引导人口合理分布。科学编制和实施人口分布规划，引导和鼓励人口向沿江、沿湾、沿海以及主要交通沿线、资源环境承载能力强的重点城镇转移，适度提高人口集聚度。创新流动人口服务管理体制，完善常住人口调控管理制度，引导人口有序流动。合理控制沪宁和沪杭甬沿线特大城市人口增长，积极引导重点生态保护区的人口逐步向外迁移。调控城镇人口规模。上海市中心城常住人口控制在1000 万以内，嘉定、松江和临港三个新城常住人口规模发展到80—100 万。南京、杭州市区常住人口不超过700 万，苏州、无锡、常州、徐州、宁波、温州等城市市区常住人口规模不超过400 万，镇江、扬州、泰州、南通、连云港、盐城、淮安、湖州、嘉兴、绍兴、台州、金华、衢州等城市市区常住人口规模发展到100—200 万，宿迁、舟山、丽水等城市市区以及一批基础较好、潜力较大的县级市发展成为50—100 万人口的城市，适度扩大小城镇人口规模，形成大、中、小城市和小城镇协调发展的城镇格局。

（三）推进城乡一体化。提高城乡规划水平。切实加强城乡规划管理，加快城乡一体化建设，创造人与自然和谐发展的宜居环境。加强城乡规划与土地利用总体规划及各级各类区域规划、专项规划的相互衔接。加强分类指导，合理划定功能分区，优化城乡建设空间布局，做好村庄建设规划，严格控制新增建设用地规模，促进城乡集约发展。统筹城乡基础设施建设。推动城市基础设施向农村延伸，提高城乡基础设施一体化水平。统筹建设城乡供排水、供气、供电、通信、垃圾污水处理和区域性防洪排涝、治污工程等重大基础设施。加快实施农村饮水安全工程，加强中小河流治理及湖泊河网水环境整治，保障农村饮用水安全。加快建成覆盖城乡、方便快捷的公交客运网络 and 现代商贸物流网络。实施农村清洁工程，改善农村卫生条件和人居环境。促进城乡基本公共服务均等化。建立和完善基本公共服务均等化的保障机制，把社会事业建设重点转向农村，统筹城乡教育、卫生、文化、就业和社会保障发展，优化公共资源在城乡之间的配置，提升农村公共事业建设的财政保障水平，率先实现城乡基本公共服务均等化。

五、产业发展与布局

推进产业结构优化升级，加快发展现代服务业，推进信息化与工业化融合，培育一批具有国际竞争力的世界级企业和品牌，建设全球重要的现代服务业中心和先进制造业基地。

（一）优先发展现代服务业。面向生产的服务业。推进上海国际航运中心建设，依托区域综合交通运输网络，大力发展现代物流业。推进上海国际金融中心建设，进一步健全金融市场体系，加快金融产品、服务、管理和组织机构创新，促进金融业发展。扶持和培育工业设计、节能服务、战略咨询、成果转化等技术创新型服务企业，大力发展科技服务业。规范发展法律咨询、会计审计、工程咨询、认证认可、信用评估、广告会展等商务服务业。整合建立区域内综合性的软件和信息服务公共技术平

台，培育创新型特色化的软件服务和信息服务企业，积极发展增值电信业务、软件服务、计算机信息系统集成和互联网产业，大力发展服务外包产业。面向民生的服务业。立足历史人文、山水风情、江南风貌、江海风光、现代都市等特色旅游资源，大力发展旅游业，进一步拓展市场、整合资源，建设世界一流水平的旅游目的地。加快发展广播影视、新闻出版、邮政、电信、商贸、文化、体育和休闲娱乐等服务业。运用信息技术和现代经营方式改造提升传统商贸业，加快现代商贸业发展。积极扶持文化科技、音乐制作、艺术创作、动漫游戏等文化创意产业发展。上海重点发展金融、航运等服务业，成为服务全国、面向国际的现代服务业中心。南京重点发展现代物流、科技、文化旅游等服务业，成为长三角地区北翼的现代服务业中心。杭州重点发展文化创意、旅游休闲、电子商务等服务业，成为长三角地区南翼的现代服务业中心。苏州重点发展现代物流、科技服务、商务会展、旅游休闲等服务业，无锡重点发展创意设计、服务外包等服务业，宁波重点发展现代物流、商务会展等服务业。苏北和浙西南地区主要城市在改造提升传统服务

业的基础上，加快建设各具特色的现代服务业集聚区。

（二）做强做优先进制造业。电子信息产业。按照立足优势、加快研发、强化协作、促进集群的原则，加快建设世界级电子信息产业基地。发挥区域在电子信息研发、设计、制造及服务方面的综合优势，加快拥有自主知识产权的核心技术研发，促进集成电路、软件、新型平板显示器件、激光显示关键材料与器件、新型电子元器件、电子专用设备仪器制造等产业发展。加强区域产业协作配套能力和分工体系建设，努力打造自主品牌。以国家电子信息产业基地或产业园为依托，打造通信、计算机及网络、数字音视频等产业集群。以上海、南京、杭州为中心，沿沪宁、沪杭甬线集中布局。沿沪宁线重点发展具有自主知识产权的通信、软件、计算机、微电子、光电子类产品制造，形成以上海、南京、苏州、无锡为主的研发设计与生产中心，以常州、镇江等为主要生产基地的电子信息产业带；沿沪杭甬线以上海、杭州、宁波为研发设计与生产中心，整合嘉兴、湖州、绍兴、台州等地的相关产业，构建国内重要的软件、通信、微电子、新型电子元器件、家电产业生产基地。扬州、泰州、南通、温州、金华、衢州等在巩固发展电子材料、电子元器件产业的基础上，以产业协作配套为重点，开拓计算机网络和外部设备等新产品领域，加快信息产业发展。装备制造业。按照提升水平、重点突破、整合资源、加强配套的原则，加快建设具有世界影响的装备制造业基地。发挥大型机械、成套设备及汽车、船舶研发制造等方面的优势，巩固提升装备制造业水平，力争在大型电力设备、交通设备、数控机床以及大型加工设备等关键技术和规模生产上取得突破。依托重大工程建设，积极引导企业整合相关资源，组建具有国际竞争力的大型企业集团。采取产业链接、技术外溢和资本扩张等形式，进一步加强区内外产业配套协作。以上海为龙头，沿沪宁、沪杭甬线及沿江、沿湾和沿海集聚发展。以上海、南京、杭州为先导，苏州、无锡、宁波、徐州、台州等为骨干，提升机械装备制造业水平和核心竞争力。上海、南京、杭州、宁波、台州和盐城积极发展轿车产业，形成区域性轿车研发生产基地。以苏州、常州、扬州和金华为重点，加快形成国内重要的客车生产基地。鼓励开展新能源汽车研发和生产。以上海、南京、常州为重点，加快形成轨道交通产业基地。围绕汽车整车制造，鼓励沿海、沿江等地区发展汽车零部件生产，形成汽车零部件产业带。以上海、南通、舟山等重点，建设大型修造船及海洋工程装备基地。结合上海地区船舶工业结构调整和黄浦江内部船厂搬迁，重点建设长兴岛造船基地。

钢铁产业。按照提高产业集中度、提升国际竞争力、构建循环经济产业链的原则，推动钢铁产业集约式发展。依托区域现有大型钢铁企业，通过跨地区、跨行业的兼并重组和战略联盟，促进企业集团化发展。实施产品差异化战略，调整产品结构，增强高端产品的国际竞争力。大力发展和运用节能、节水、环保等技术，积极推广新一代可循环钢铁流程工艺技术，构建钢铁循环经济产业链。依托上海、江苏的大型钢铁企业，积极发展精品钢材。推进钢铁产业结构调整，充分利用海港的有利条件，在不增加现有产能的前提下，结合大型钢铁企业搬迁和淘汰落后生产能力，在连云港等沿海具备条件的地方建设新型钢铁基地。

石化产业。按照立足优势、突破创新、促进集聚、清洁生产的原则，加快建设具有国际竞争力的石化产业基地。充分利用区域石化产业发展基础及沿江临海的区位优势，进一步优化发展石化产业。

大力开发核心技术和专有技术，调整产品结构，重点发展精细化工及有机化学新材料。加快现有化工园区整合，推动产业集聚升级。在充分考虑资源环境承载能力的基础上，依托现有大型石化企业

加快建设具有国际水平的上海化工区、南京化学工业园区和宁波—舟山化工区，发挥沿海地区深水岸线和管道运输优势建设利用境外资源合作加工的大型石化基地，进一步壮大炼油、乙烯生产规模，建设大型基础石化产业密集区。发挥泰州、盐城、宁波、嘉兴、温州等滨海或临江区位优势，集中布局，优化发展精细化工。充分利用淮安岩盐和盐城矿盐资源，发展盐化工。

（三）加快发展新兴产业。

生物医药产业。充分利用区域医药生产门类齐全的优势，以生物基因工程和现代中药为重点，打造集研发、生产、销售及信息服务为一体的产业链，形成自主创新能力较强、具备一定国际竞争力的生物医药产业密集区。建成上海生物及新型医药研发与生产中心，加快建设上海、泰州、杭州国家生物产业基地，进一步做强无锡“太湖药谷”等品牌，建设南京、苏州、连云港、杭州、湖州、金华等中医药、化学原料药和生物医药研发生产基地，加快以上海临港新城、盐城、宁波、舟山等为重点的海洋生物产业发展。

新材料产业。依托区域内雄厚的科研实力及产业基础，与电子信息、冶金、汽车、建筑、化工等产业配套衔接，大力发展信息新材料、金属和非金属新材料、纤维新材料、纳米材料、半导体照明用材料、新型建筑材料以及特种工程材料等产业。以上海为核心，沿江、沿湾为重点区域，发展各类新材料产业。加快建设上海、苏州、杭州、宁波新材料研发中心和宁波、连云港国家新材料高技术产业基地，无锡、常州、镇江、泰州、南通、徐州、湖州、嘉兴、绍兴、台州、金华、衢州等城市积极建设新材料研发转化生产基地。

新能源产业。充分利用技术优势和发展基础，加大新能源技术研发和生产投入，鼓励发展可再生能源和清洁能源，开发利用风能、太阳能、地热能、海洋能、生物质能等可再生能源、发展燃气蒸汽联合循环发电等。在沪宁、沪杭甬等沿线大城市，加快新能源技术研发基地建设。在南通、盐城、舟山、台州、温州等沿海地区以及杭州湾地区，大力发展风能发电。鼓励发展以风电、核电和光伏为主的新能源装备制造，提高零部件研发设计和生产加工能力。优化发展太阳能光伏电池及原材料制造业。

民用航空航天产业。充分依托上海民用航空航天产业研发、制造和系统集成能力较强的优势，利用已有的支线飞机和大型客机的研制基础和国际合作经验，积极推动民用飞机制造业、航空运输业和航空服务业协同发展。全面推进国家民用航天产业基地建设，大力发展卫星导航、卫星通信、卫星遥感和相关设备制造业与服务，加快航天技术向新材料与新能源、节能技术、信息技术、特种制造、特种装备等领域延伸拓展。

（四）巩固提升传统产业。

农业。加快转变农业发展方式，推进农业科技进步与创新，发挥国有农场的示范作用，大力发展高产、优质、高效、生态、安全的现代农业，率先实现农业现代化。稳定发展粮食生产，加强粮食生产能力建设。改造和提升传统农业，大力提高农业机械化水平和土地集约利用水平，支持创建名优品牌，发展循环农业。充分发挥沿海地区滩涂资源丰富和山区生态优势，建立现代农业示范区。依托沿江靠海的优势，发展现代渔业。完善农产品质量安全体系，大力发展无公害、绿色、有机农产品，推进良好农业规范认证。建设优势农产品产业带和规模化养殖基地，积极引导农产品加工业发展，大力支持农业产业化经营和标准化生产，培育一批带动能力强的龙头企业。鼓励扩大农产品出口，进一步做大做强外向型农业。积极发展农村新型合作组织，健全农业经营和流通服务体系。

纺织服装业。以提升档次、打造品牌为重点，建成集研发、制造、展销、贸易等多功能于一体的国际纺织及服装设计制造中心。上海重点发展服装设计和贸易，苏州、无锡、南通、常州、杭州、宁波、湖州、温州重点发展服装及面料生产、研发、展销等，鼓励扬州、泰州、盐城、湖州、嘉兴、绍兴、金华等地发展现代纺织业，积极提升产业层次和产品档次，促进传统纺织业向周边地区转移。

旅游产业。加强旅游合作，联手推动形成“一核五城七带”的旅游业发展空间格局。以上海为

核心，发展上海都市旅游，打造长三角地区旅游集散枢纽。以南京、苏州、无锡、杭州、宁波五城市为节点，培育和开发都市工业旅游、农业旅游、休闲旅游、文化旅游、会展旅游、水上旅游等新型品牌。积极开发以连云港—盐城—南通—上海—嘉兴—宁波—舟山—台州—温州为主的滨海海韵渔情旅游带，以苏州—无锡—常州—湖州为主的环太湖水乡风情旅游带，以上海—嘉兴—杭州—绍兴—宁波为主的杭州湾历史文化旅游带，以南京—镇江—扬州—泰州—南通—上海为主的长江风光旅游带，以杭州—嘉兴—苏州—无锡—常州—镇江—扬州—淮安—宿迁—徐州为主的古运河风情文化旅游带，以杭州—千岛湖—黄山为主的名山名水旅游带，以温州—丽水—金华—衢州为主的山水休闲旅游带。

六、自主创新与创新型区域建设

以关键领域和核心技术创新为突破口，增强自主创新能力，形成优势互补、资源共享、互利共赢的具有国际竞争力的区域创新体系，率先在全国建成创新型区域。

（一）建设区域创新体系。强化企业的创新主体地位。加强以企业为主体的技术创新体系建设，加大政府对企业创新的支持力度，通过财税、金融等政策引导企业增加研发投入，加强企业创新能力建设。到2015 年企业研发投入占全社会研发投入的比重达85%以上。开展自主创新产品的互认或联合认定，将自主创新产品纳入政府采购目录，支持科技创新型企业发展。创新产学研合作模式，建立产学研主体之间成果共创、信息互通、利益共享的机制。鼓励发展产学研联盟等多种形式的合作，重点围绕船舶、冶金、石化、风电、太阳能光伏、软件等产业建设一批具有国际先进水平的产业技术研究机构。支持高等院校、科研院所开放科技资源，与企业联合兴办研发机构、博士后工作站、成果转化基地等产学研合作组织。积极推进国际产学研合作，吸引和集聚国外先进技术和人才等创新要素，推动本土企业研发国际化和外资企业研发本土化。

完善区域科技创新平台。选择若干创新基础较好的地区开展自主创新试点，探索有利于促进区域自主创新一体化的财政、税收、金融等有关政策。以国家重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心等为重点，建设研究实验体系。以科技文献情报资源、科技资源共享等为重点，加强科技公共支撑体系建设。依托高等院校、科研院所和骨干企业，建设一批技术创新服务平台。建立若干区域性重点科技园区，引导高技术产业、研发机构和融资平台向高新园区集聚，构建布局合理、开放高效的区域创新资源共享网络。加强区域创新合作机制建设，促进科技资源开放共享，推进科技资质互认，加强科技基础条件平台建设。到2015 年，规划建设科技公共服务平台300 个左右，创业投融资规模突破1000 亿元。

（二）提高技术创新能力。加快关键领域与核心技术创新。以加快突破核心技术瓶颈、显著增强科技国际竞争力为目标，积极承担民用大型飞机、极大规模集成电路制造装备及成套工艺、新医药、重大疾病防治、核心电子器件、高端通用芯片及基础软件产品等国家重大科技专项，开展电子信息、生物医药、新能源、重大装备、纺织、石化、钢铁冶金等战略产业的重大科技联合攻关，研制一批具备国家乃至国际先进水平的重大战略产品，培育一批具有自主知识产权的世界品牌。在电子信息、机械装备、汽车、船舶等具有一定优势的产业领域，推动建立一批产业技术联盟，协作突破核心技术瓶颈。以高等院校和科研机构为主体，加强基础研究，开展联合攻关，全面提高原始创新能力。加大资源整合力度，形成一批优势学科领域、研究基地和跨地区产业共性技术科研机构。加强科研机构与高等院校合作，促进创新资源共享。共建重大产业技术创新链。在软件与服务、集成电路、新一代移动通信、生物医药等高技术产业领域，上海逐步向研发、设计、高端制造转型，南京、苏州、杭州等城市侧重测试和制造。在汽车制造、先进装备制造等重要支柱产业领域，以上海为主体加强自主知识产权、核心产品和核心技术研发，南京、苏州、无锡、杭州、宁波等城市在研发、设计环节加强与上海的对接。在纺织、服装等传统特色产业领域，充分发挥上海的科研、高端制造优势，苏南地区、环杭州湾地区在研发、设计和深度加工方面加强与上海的对接。

（三）营造有利于自主创新的政策环境。建立科技创新投融资体系。落实国家激励自主创新的相关政策措施，建立以政府科技投入为引导，企业、社会投入为主体的市场化科技创新投融资体系。加大财政对共性技术研发、引进技术消化吸收再创新、初创型科技中小企业的支持力度，确保财政科技投入增长高于财政经常性收入增长幅度。研究制定鼓励创业投资发展政策，完善退出、收益保障和风

险承担机制。强化政府资金引导作用，结合产业发展特点，推动建立一批创业投资机构。充分发挥天使基金和种子基金的引导作用，支持高科技初创企业发展。设立中小企业信用再担保资金和中小科技企业发展专项引导资金，培育壮大中小科技企业。鼓励保险机构开发科技保险险种，积极探索科技型企业开展股权出质登记，支持符合条件的科技型企业上市。完善创新服务支撑体系。大力发展各类科技中介服务机构，充分发挥其在自主创新中的桥梁作用。加强专业性和面向区域产业技术创新的服务体系建设，创新科技中介服务机构管理模式和运营机制，推动科技中介资源跨区域共享。强化专利、商标、版权等知识产权保护，加强对外资企业收购内资企业的知识产权保护，切实保护自主产权和民族品牌。

培养和引进创新型人才。加大创新型人才培养力度，建立创新型人才培养基地。加强国际交流合作，完善人才培养模式，培育适应国际科技创新需要的人才。开辟创新型人才引进的“绿色通道”，积极引进高层次创新型人才，研究制定引进高层次创新型人才鼓励政策，对外籍在华创业人才放宽在参与创新、享受所获成果方面的政策限制。加强创新型人才社会化服务平台建设，为创新型人才提供培训、交流、咨询、法律等配套服务。强化创新型人才开发的政策协调和制度衔接，拓宽高等院校、科研机构与企业之间创新型人才流动渠道。

七、基础设施建设与布局

推进跨区域重大基础设施一体化建设，提升交通、能源、水利、信息等基础设施的共建共享和互联互通水平，形成分工合作、功能互补的基础设施体系，增强区域发展支撑能力。

（一）完善交通通道建设。沪宁和沪杭通道。依托沪宁、沪杭铁路和高速公路，优化运输结构，提升运输效率和通过能力，建设铁路、公路、水运相结合的主通道。建设京沪高速铁路沪宁段、沪宁和常苏嘉城际轨道交通、沪杭客运专线、沪苏湖铁路、杭州—黄山铁路以及沪杭磁悬浮交通，提升快速客运能力。改造京杭运河江南段、苏申内外港线、湖嘉申航道、杭申航道等国家和省级干线航道，增强水运货运能力。

沿长江通道。依托长江航道，构建综合型的交通运输通道，强化与长江中上游的联系。推进长江口12.5米深水航道向上延伸工程建设。改扩建宁通（南京—南通）、京沪高速公路，加快建设泰州—常州过江通道。建设南京—芜湖—安庆铁路、沿江铁路、淮扬镇铁路及过江通道，加快宁启铁路、新长铁路扩能改造及过江通道建设。

沿海通道。依托沿海港口和海运，加强崇明过江通道、崇明—启东长江公路通道建设，加快甬台温高速公路改扩建，建设连盐（淮）、沪通、甬台温、金甬、金台等铁路，规划建设跨杭州湾通道，完善沿海交通运输大通道体系。

宁湖杭通道。依托宁杭高速公路，加快宁杭客运专线建设，支撑宁湖杭发展带的发展。加强与上海的联系，建设湖州—乍浦铁路。

杭甬通道。依托杭甬高速公路和杭甬铁路，建设支撑杭州湾南翼产业和城镇发展以及连接宁波—舟山港的重要出海通道。加快杭甬客运专线、宁波铁路枢纽北环线以及疏港铁路建设，整治杭甬运河，加强沿杭州湾南岸城市间及陆岛间联系，提高沿海港口集疏运能力。

东陇海通道。依托陇海铁路和连霍高速公路，构建中西部地区至连云港港的重要出海通道。加快建设郑徐客运专线徐州段并规划延伸至连云港，增强对中西部地区的辐射带动作用并支撑沿线产业发展。

浙西南通道。依托浙赣和金温铁路、金丽温和杭金衢高速公路，建设金温铁路扩能工程、九景衢铁路、杭州长沙客运专线和杭新景高速公路，加强与长三角西南地区的联系并支撑沿线产业发展。

（二）加快综合枢纽建设。综合运输枢纽建设。重点建设上海、南京、连云港、徐州、杭州、宁波全国性综合运输枢纽，加强苏州、无锡、常州、镇江、扬州、泰州、南通、盐城、湖州、嘉兴、金华、温州、衢州等区域性综合运输枢纽建设。强化各种交通运输方式的衔接，特别是加强铁路客运专线、城际铁路和干线铁路建设及其与港口、空港、城市轨道交通等的衔接。

——上海。增强航运和航空能力，提升上海铁路枢纽地位，提高国际客货运和集装箱中转的比例，优化物流节点布局，增强物流网络统筹协调功能，建成海陆空一体化的大型综合运输枢纽和现代物流中

心。

——南京。积极发展铁路、公路、水运、航空综合交通，完善服务长江流域的大宗散货江海联运，以及服务长三角地区北部及其周边地区的国际物流功能，进一步提高客货运能力，建成江陆空综合运输枢纽和长江中下游综合性现代物流中心。

——徐州。完善徐州铁路、公路枢纽功能，充分发挥徐州港的功能和作用，建设铁路、公路、水运联运的综合性运输枢纽和区域物流中心。

——连云港。加快连云港港建设，尽快形成“一体两翼”的发展格局，强化港口对中西部地区的辐射能力，建成我国重要的综合交通枢纽和物流中心，成为辐射带动力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡。

——杭州。加快杭州铁路东站综合交通枢纽建设，强化服务长三角地区南部及其周边地区的国际物流功能。配合旅游发展，强化客运功能，建成陆空水联运综合运输枢纽和空港型物流中心。

——宁波。结合梅山保税港区和宁波铁路枢纽建设，优化集疏运系统，强化货运枢纽功能，尤其是大宗散货海进江中转、海铁联运运输功能，建成海陆联运的综合运输枢纽和全国性大型物流中心。港口枢纽与配套港口群建设。加强港口枢纽之间的协调，整合现有港口，加快以上海为中心，以江苏、浙江港口为两翼的上海国际航运中心建设。

——上海港。以建设上海国际航运中心为目标，进一步提升上海港主枢纽港的功能地位，重点加快建设洋山深水港区集装箱泊位和通往主要集装箱港区的内河集装箱运输通道及配套港区，以及洋山港区LNG、油品码头，进一步扩大上海港的吞吐能力。

——宁波—舟山港。推进宁波—舟山港一体化进程，发展集装箱运输和大宗散货中转运输，建设宁波—舟山港大吨位、专业化铁矿石码头和原油码头，推进宁波梅山保税区10万吨级以上集装箱码头建设，完善铁矿石、原油、煤炭、粮油等大宗散货装卸转运系统和集装箱运输系统。

——南京以下长江下游港口。以开辟集装箱支线运输为主，加强南京、镇江、苏州、南通港口间的分工协调，重点建设太仓集装箱干线港和江海联运中转枢纽港，完善集装箱支线港。加快长江口深水航道和沿江海进江矿石码头建设，形成铁矿石转运系统。

——江苏沿海港口群。加快连云港港30万吨级深水航道建设，规划建设原油、矿石等大型专业化深水泊位，大力发展集装箱干线运输。以连云港港为核心，联合南通港、盐城港共同建设沿海港口群，大力发展国际航运和现代物流，增强为中西部服务的能力，建设成为上海国际航运中心北翼重要组成部分。

——浙南沿海港口群。围绕温州港深水航道建设，推进乐清港、状元岙、大小门岛港区建设。发展台州港临港产业，重点建设大陈岛、大麦屿等港区。以能源、原材料等大宗散货和集装箱运输为主，建成辐射赣东、闽北等地区的重要对外交流口岸。航空枢纽与配套机场群建设。以扩大空港设施能力为重点，优化航空运输网络为主线，提高国际竞争力为目标，加快区域航空枢纽中心建设，形成大型国际枢纽机场—区域枢纽机场—国内小型枢纽机场合理布局、分工协作的航线网络和机场群。

——上海航空枢纽港。建成以浦东机场为主、虹桥机场为辅的上海航空枢纽港。浦东机场侧重于国际航线，加强设施建设，提高中转能力，发展成为国际航空网络的主枢纽之一。虹桥机场侧重于国内航线，适度发展台港澳航线，发展成为国内航空网络的主枢纽。加强两机场间交通设施建设，提高通达效率。

——南京和杭州国际机场。优化南京禄口机场和杭州萧山机场航线布局，大力开辟国内航线，适时增辟国际客运和国际货运航线，客货并举，内外并重，不断增加航线和加密航班，建成区域枢纽机场。

——苏南和宁波国际机场。积极推进苏南硕放国际机场的改扩建工程，重点增加国内客运和国际货运航线，建成国家干线机场、苏南一类航空口岸和区域枢纽机场。加快宁波栎社国际机场扩建工程建设，大力发展国际货运航线，形成以货为主、客货兼顾的区域性国际干线机场。新建、调整、改造一批中小机场。新建苏中江都机场和淮安机场，迁建连云港机场，调整南通、嘉兴机场运输功能，改造扩建常州、徐州、盐城、台州机场，形成区域客货运输航空网络。

（三）推进能源基础设施建设。

煤炭。重点建设宁波—舟山、连云港、盐城等沿海煤港，南京、镇江、扬州、泰州、南通等沿江

煤港及徐州沿运河煤港，有选择地建设煤炭储备、配送基地，提高煤炭安全供应能力，基本满足区内煤炭需求。疏浚京杭运河苏北段，使全线达到二级标准，将大运河煤炭运力提高20%左右。

油气。重点建设宁波—舟山石油中转港口，完善宁波北—上海、宁波北—南京的输油管道，规划建设日照—仪征输油管道连云港支线。在沿海规划布局油气储备基地，加强舟山等油气储备基地建设。加快洋山港区、大榭港区油品码头、台州大陈岛石油储运设施建设。

开展区域石油流通枢纽和天然气交易中心建设的可行性研究，推动长三角地区天然气主干管网互连互通，保障区域能源供应。重点推进LNG项目建设，建成金坛大型天然气储气库，扩建上海五号沟LNG应急事故站。加快形成并完善环太湖天然气管网，完善苏中、苏北天然气管网，加快建设宁波—台州—温州和金华—丽水—温州天然气管网。

电力。重点在沿海、沿江和天然气管道沿线地区新建或扩建电源点。扩建田湾核电站，建设浙江三门核电站，研究在具备条件的地方新建核电站的可行性。加快电网建设和改造，扩大西电东送、皖电东送和北电南送接收规模，为启东—崇明岛—上海过江电缆通道的建设创造条件。预留通道走廊，确保西电东送工程顺利实施。

新能源。建设上海崇明等20—30万千瓦、江苏沿海500万千瓦、浙江沿海100万千瓦风电项目。加强潮汐能、洋流能的开发。积极利用太阳能、生物质能及集中型沼气等技术成熟的新能源。在沿海滩涂资源丰富的地区发展太阳能光伏发电。到2015年，新能源在能源结构中的比重提高到4%左右。

（四）改善水利基础设施。

按照水资源和水环境承载能力，统筹协调区域水利基础设施建设，构筑防洪防台抗旱减灾体系、水资源合理配置和高效利用体系、饮用水安全保障体系以及水生态环境保护体系。继续实施太湖、淮河、长江中下游崩岸治理和沿海防浪堤及防护林等重点工程，加快长江口和钱塘江综合整治开发。加强城市防洪排涝能力建设，完成病险水库除险加固、灌区续建配套与节水改造和城乡饮用水安全工程，加快小型农田水利设施建设，加强低洼易涝地区和山洪灾害易发区综合治理。加快水源工程等水资源调蓄和配置工程建设，建设沿海淡水通道。继续加强重点地区、重点城市水生态修复工程建设。加快水资源实时监控系统建设，完善跨界水资源监测体系。加强水资源统一管理，完善流域水资源管理体制。

（五）健全信息基础设施。

加快区域空间信息基础设施建设。在完善信息资源共建共享机制和统一数据标准的基础上，建立完整的地理空间信息库，逐步提高地理空间信息社会化应用与共享程度，不断满足国民经济和社会发展的需求，建成区域地理空间信息分发与交换中心，构建地理空间信息基础数据的汇交、分发服务和交换体系，带动各领域信息系统的建设，促进信息资源共享与应用。

完善信息网络基础设施。继续优化现有网络结构，挖掘网络潜力，适应信息网络技术发展的需要引进新技术，加快新一代移动通信、下一代互联网、地面数字电视等系统建设。积极推进“三网融合”，提高网络资源综合利用和信息交互能力。加强网络安全设施建设和网络安全管理，实施区域无线电协同监管。加快重点工程和信息港建设。重点推进一批综合性网络应用工程、公益性信息服务工程、信息化与工业化融合等重点应用项目建设。大力推进区域交通、社会保障等“一卡通”工程。促进区域政务信息资源开发、应用与共享。加快城市空间信息基础设施建设，用5—10年时间，建设若干智能型现代化城市，将长三角地区主要城市建成区域性信息港。

八、资源利用与生态环境保护

实行最严格的耕地保护制度，提高土地节约集约利用水平，加强环境保护和生态建设，推进资源节约型和环境友好型社会建设，全面提高区域可持续发展能力。

（一）合理利用土地资源。

严格保护耕地。坚持保护耕地的基本国策，切实保护耕地特别是基本农田，提高耕地质量。加大土地复垦、开发整理力度，建设高标准基本农田。到2015年，核心区保有耕地面积不少于333万公顷，常住人口口粮确保自给。提高建设用地节约集约利用水平。在充分尊重农民意愿的前提下，有

条件的地方引导农民居住向城镇和中心村集中。严格控制城镇和农村居住用地增长,全面提高土地利用效率。努力转变用地方式,积极推进工业向园区集中、土地利用向适度规模经营集中。在严格执行土地用途管制的基础上,促进农村集体建设用地依法流转。在严禁跨省域易地占补平衡的前提下,探索耕地占补平衡的有效途径。以提高工业用地产出效率为重点,制定区域产业用地标准,提高新上工业项目入园门槛。在符合规划、不改变原用途的前提下,对提高土地利用率和增加容积率的工业用地,原则上不再增收土地价款。科学规划,合理布局,统筹安排农业、生态和建设等各类用地。

保障生态用地。对重要生态功能保护区、区域生态走廊和其他生态地位重要的地区,实施限制性保护。对自然保护区、森林公园、湿地公园、重要集中式饮用水水源地和重要水源涵养区、浙江南部地区海拔500米以上山体、江苏以及浙江的湖州和嘉兴两市海拔200米以上的山体、沿海湿地等区域实施严格的保护。对于重要湿地、重要水源地外围和输水通道两侧地区、长江和钱塘江干流、城市间的重要生态斑块、浙江西部海拔200—500米之间的山体、江苏以及浙江湖州和嘉兴两市海拔50—200米之间的地带,严格控制土地开发强度,禁止开展导致生态退化的各种生产活动,鼓励发展生态型产业,有针对性新建自然保护区和海洋特别保护区,改善区域生态环境质量。加强林地和草地保护,防止非法占用。

优化区域土地资源配置。按照区域总体布局框架,实行差别化土地政策,统筹保有耕地,优化用地布局。沪宁和沪杭甬沿线发展带,划定基本农田保护区,采取最严格的措施保护基本农田;优化土地利用结构,加大土地整理、复垦力度,着力提高土地产出率;严格控制上海、南京、苏州、无锡、杭州、宁波的城市建设用地增量。沿江、沿湾和沿海发展带,优先安排建设用地指标,科学利用滩涂资源,满足重点产业发展和基础设施建设需求。宁湖杭发展带以及其他沿路发展轴带,确保基本农田保护面积和生态保护面积,保留足够的自然生态空间,适度安排建设用地,促进城市与产业有序集聚和发展。沿湖发展带优先满足保护生态的要求,实施有效的土地用途管制,控制土地开发强度。其他地区适当调高基本农田保护率,严格控制建设用地占用耕地的规模。科学编制规划,合理有序开发利用滩涂和低丘缓坡资源,努力增加耕地和建设用地。

(二) 加强生态建设与环境保护。

加强饮用水源地保护。重点保护集中式饮用水水源地水质安全,对长江干流、长江口、太湖、洪泽湖、淀山湖、黄浦江、太浦河、杭嘉湖水网、钱塘江干支流、甬江及中小湖泊和水库等,划分水源保护区,完善饮用水水源保护区分级管理制度,制定保护范围、保护要求及水源地环境综合整治方案。加强南水北调东线调水水源保护区与望虞河、新孟河、通榆河、淮沭新河、浙北太湖取水、浙东引水等输水通道的水污染控制和水质保护,严格控制调水水源保护区沿线的开发建设,提高污水排放标准。建立健全流域和水系上下游地区互利共赢的饮用水源保护运行机制。加强地下水资源保护,遏制地下水超采,切实防治地面沉降和海水倒灌。基本解决污染严重和水量供应不足的水源地水质和水量保障问题,调水水源地水质达到相应水质功能目标要求。

继续加强水污染防治。坚持预防与治理相结合,按照水功能区水质达标要求,控制污染物排放总量,加强对重要污染源的监控,关闭持续排放有毒有机污染物的企业,建立点源达标排放的长效管理机制,强化跨省、市界断面水质达标管理,确保跨界水环境水质达标。重点整治长江、太湖、淮河、钱塘江和城市水污染,加快城镇污水和垃圾处理设施建设。制定和实施化工、医药、印染、造纸等重点污染行业环境准入标准,完善排污费征收和使用制度,

加大环保执法力度。加快编制沿江、沿湖、环湾及沿海地区尾水达标排放规划。有效控制长江口、杭州湾陆源污染物排海,实施海域环境综合整治,加强海岸带生态系统的保护和修复,实施重要渔场生境保护,推广生态海水养殖,逐步改善海域环境质量,恢复海洋生态服务功能。加强海洋环境监测体系建设,建立重点区域赤潮(绿潮)预警防治体系,健全海上重大污染突发事件应急体系。完善水污染区域联防联控机制。到2015年,全部淘汰国家产业政策明令禁止的落后生产能力,城镇污水集中处理率达到80%以上,实施化学需氧量和氨氮排放量总量控制,近岸海域水质恶化的趋势得到控制。

推进区域大气污染防治。以“西气东输”、“西电东送”为契机，大力推进能源结构调整，实行煤炭使用总量控制，改善区域大气环境质量。推进火电厂的燃气工程建设，加速中小型锅炉燃气或电力对煤的替代。加快关停小火电，逐步淘汰单机容量5万千瓦以下的常规小火电机组和大电网覆盖范围内服役期满的单机容量在10万千瓦以下的常规燃煤凝汽火电机组。严格按环保要求限制新建、扩建燃煤火电厂（机组）。继续加大重点污染源的二氧化硫治理力度，有效削减火电厂二氧化硫排放量，加快烟气脱硫工程建设，控制工业炉窑二氧化硫排放，积极发展清洁煤燃烧技术。加强火电厂氮氧化物污染治理。大力发展新能源，在上海开展低碳经济试点。加快区域大气监测网络建设，建立健全区域大气污染联防联控机制。到2015年，二氧化硫排放量削减8%，城市空气质量明显好转，酸雨污染得到缓解。

加强固体废物环境管理。建立健全固体废物全过程管理体系，提高固体废物处置能力。强化危险废物监管制度，加快建设处置设施。在典型电子废物集中处置区域开展污染调查与风险评价，建立电子废物回收体系，加强对拆解利用的资质许可管理。强化城市污水处理厂和垃圾填埋场的环境监管，推进污水厂污泥、垃圾填埋场滤液的无害化处理处置。到2015年，形成工业危险废物和医疗废物100%由产生单位或交有资质单位无害化利用或处置的能力。

开展农村环境综合整治。大力推进农业面源污染防治和土壤污染治理与修复，提高化肥、农药、农膜等农用化学品的利用率和秸秆综合利用率，推进畜禽规模化饲养和标准化养殖小区建设，控制规模化养殖场的污染物排放，提高畜禽粪便资源化率，鼓励与推广发展无公害、绿色及有机农业。按照建设社会主义新农村的总体要求，实施农村环保小康行动计划，推进农村环境综合治理。加强村庄整治，建立村庄环境卫生长效管理机制，着力解决农村安全用水、清洁能源、卫生公厕、污水和垃圾处理等问题，不断改善农村人居环境。结合创建

国家生态市（区、县）、国家园林城市（县、城镇）、环境优美乡镇及生态村，全面推进农村环境基础设施建设。

加强生态建设。由长江干流、洪泽湖—入海水道、富春江—钱塘江三条生态水廊，以及连云港—盐城—南通—崇明岛东滩—宁波象山—台州—温州沿海湿地、骆马湖—高邮湖—邵伯湖—茅山—天目山—千岛湖—浙西山地，共同构成“三横两纵”生态网架。加强自然保护区、生态功能区、水源涵养区等保护与建设，实施海洋生态修复，加强沿海、沿江防护林体系建设，实现自然生态空间的链接，扩大区域生态空间，增强生态服务功能，保障区域生态安全。加强崇明生态岛保护和建设。开展区域生态环境补偿机制试点，设立浙江湖州、丽水生态文明建设示范区。

九、社会事业与公共服务

以改善民生为重点，加强社会事业建设，推进义务教育、公共卫生、公共文化等基本公共服务均等化，促进经济社会协调发展，形成人民幸福安康、社会和谐进步的良好局面。

（一）优先发展教育事业。

推进义务教育均衡发展。合理配置义务教育资源，优化学校布局，高水平、高质量普及九年义务教育。完成中小学校舍安全工程，推进义务教育阶段学校标准化建设。逐步解决常住人口子女平等接受义务教育问题，加大对欠发达地区学校的投入力度，推进城乡、区域之间义务教育均衡发展。

大力发展职业教育。继续扩大职业教育规模，提高职业教育质量，重点发展中等职业教育，加快建立完善的区域职业教育培训体系。结合区域产业特色，加快常州科教城和无锡、盐城、温州等职业教育园区建设，支持有条件的地区建设公共实训基地。完善工学结合、顶岗实习的人才培养模式，在人才紧缺的专业领域推行职业院校与企业共同培养人才。

提升高等教育发展水平。继续加强“985工程”和“211工程”建设，重点支持复旦大学、上海交通大学、南京大学、浙江大学等重点高校创建世界一流大学。大力支持重点学科建设，建成一批高水平、有特色的学科群，推动若干高校进入国内一流大学行列。推进中外合作办学，拓展国际交流，引进优质教育资源。发挥现有高等院校集中、高等教育发达的优势，显著提升高等院校科技创新与服务能力。

深化教育改革。鼓励开展各项教育改革试点，探索教育发展新路子。加强教育合作，建立区域

间优质教育资源共享机制。以培养学生理想情操、创新精神和实践能力为重点，更新教育观念和教学方法，创新人才培养模式，全面实施素质教育。完善以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的投入体制。大力发展民办教育，推动公办教育和民办教育相互促进、共同发展。落实高等学校办学自主权，加快建立现代大学制度。建立完善的现代国民教育体系和终身教育体系，率先基本实现教育现代化。

（二）提升医疗卫生服务水平。

加强公共卫生体系建设。建立健全疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、精神卫生、应急处置、采供血、卫生监督和计划生育等专业公共卫生服务网络，加强重大传染病、慢性病、地方病、职业病和出生缺陷疾病的防控以及职业卫生和食品安全监管工作，提高突发公共卫生事件应急处置能力，建立疾病预防控制联防联控机制，着力构建覆盖城乡的公共卫生服务体系。适度扩大公共卫生服务范围，针对区域突出的公共卫生问题，在中央规定的服务项目基础上增加公共卫生服务内容。

优化医疗卫生资源配置。建立健全基层医疗卫生服务体系，推动医疗卫生资源向城市社区和农村基层倾斜，完善以社区卫生服务为基础的新型城市医疗卫生服务体系。在大中城市建立以三级综合医院为龙头，二级综合医院、专科医院、护理院和康复医院为骨干的现代医疗服务体系。加快建立健全以县级医院为龙头、乡镇卫生院为骨干、村卫生室为基础的农村三级医疗卫生服务网络。逐步建立城市医院与社区卫生服务机构、农村医疗卫生机构分工协作和对口支援机制，形成结构合理、分工明确、防治结合、覆盖城乡、运转有序的医疗卫生服务体系。探索建立区域化、集中化的血液采集服务网络。坚持中西医并重的原则，以上海、江苏、浙江国家中医研究基地为龙头，形成我国中医创新集聚区，推动中医药产业发展。

深化医药卫生体制改革。着眼于实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，坚持公共医疗卫生的公益性，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性与非营利性分开，加快医药卫生体制改革。建设公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系和药品供应保障体系，建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。强化政府责任，建立政府主导的多元卫生投入机制，鼓励和引导社会资本发展医疗卫生事业。推进公立医院改革试点，积极探索公立医院管理、运行和监管的有效形式。

（三）加快文化事业发展。

提升公民文明素质。广泛开展社会主义核心价值体系宣传普及活动和群众性精神文明创建活动，大力弘扬爱国主义、集体主义、社会主义思想。建设学习型社会，全面提升公民文化水平。以增强诚信意识为重点，进一步加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，形成文明健康的社会风尚。

积极发展文化事业。切实增加公益性文化事业投入，在大中城市建设一批功能实用、标准较高、覆盖面广的文化基础设施。加强社区和乡村文化设施建设，重点实施乡镇文化站等基础文化设施覆盖工程。推进全国文化信息资源共享工程基层服务点建设。加强文化遗产保护与传承，保护历史文化名城、街区、村镇、重要文物和非物质文化遗产，进一步扩大对外文化交流。积极发展体育事业，加快构建全民健身服务体系。到2015年，率先建成覆盖城乡的公共文化服务体系。

大力发展文化产业。加快文化产业基地和区域性特色文化产业群建设，扶持一批发展潜力大、市场前景好的文化产业，建设一批实力雄厚、具有较强竞争力和影响力的文化企业集团，提高文化产业规模化、集约化和专业化水平。深化文化体制改革，放宽市场准入条件，推进文化创新，实施高端文化人才引进工程，激励优秀文化产品创作，形成积极向上、特色鲜明、结构优化、科技含量高的文化产业体系。加强文化市场综合执法能力建设。到2015年，文化产业增加值占地区生产总值的4%以上。

（四）完善就业和社会保障体系。

建立市场化的就业促进体系。全面落实促进就业的各项优惠政策，健全统一规范的劳动用工制度和就业管理服务网络，加快建设覆盖城乡劳动者的就业、失业登记制度和城乡统一的人力资源市场，营造城乡劳动力就业公平竞争、同工同酬、同等待遇的良好环境，引导劳动力在地区、城乡之间合理有序流动。加强职业技能培训，加快培养一批高素质、专业化的高技能人才，提升劳动者职业技能和

综合素质。

加快建立覆盖城乡的社会保障体系。继续完善企业职工基本养老保险制度，推进新型农村养老制度建设，探索建立城镇居民养老保险制度，切实做好被征地农民就业培训和社会保障工作，率先实现养老保险关系无障碍转移。到2015年，城乡养老保险制度基本实现全覆盖。推进城镇居民基本医疗保险、城镇职工基本医疗保险和新型农村合作医疗制度建设，全面建立统筹城乡、保障基本医疗、满足多层次需要的医疗保障体系，积极探索医疗保险关系转移接续和异地结算，实现全民医保。完善失业保险制度，扩大工伤保险覆盖面。完善自然灾害生活救助制度和农村五保供养制度，健全教育救助、医疗救助等专项救助制度，率先建立较为完善、覆盖城乡的社会救助体系。发展适度普惠型社会福利事业，扩大社会福利覆盖范围。大力发展各类慈善组织。

十、体制改革与制度创新

进一步发挥上海浦东综合配套改革示范作用，着力推进重点领域和关键环节改革攻坚，在新的更高起点上再创体制机制新优势，率先建立完善的社会主义市场经济体制。

（一）深化行政管理体制改革。

切实转变政府职能。按照政企分开、政资分开、政事分开以及政府与中介组织分开的原则，合理界定政府职责范围，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，鼓励公民和社会组织参与公共事务管理，让政府、市场、企业和中介组织各司其职、各负其责。进一步强化政府社会管理和公共服务职能，加强政府社会治安、公共应急等能力建设，提高科教文卫、就业和社会保障等社会服务水平。合理匹配地方各级政府事权和财力，增强公正履行职责的能力。加快推进事业单位分类改革，理顺政府与事业单位的关系。按照市场化方向加快行业协会、商会改革，推动建立区域性行业协会。

创新政府管理方式。深化行政审批制度改革，继续清理和调整行政审批项目和部门收费，逐步实行审批管理“零收费”制度。建立和完善跨部门统一互联的电子政务平台，积极推行网上办公。完善行政监督制度，推进区域电子监察系统网络建设。完善政府信息发布制度，推进政府信息公开与资源共享，充分发挥政务信息对经济社会活动和人民群众生产生活服务的引导作用。强化行政规划和行政指导，推行现代行政管理方式，降低行政成本，提高工作效率。

深化政府机构改革。支持上海率先实行职能有机统一的大部门体制，完善农业服务、综合交通协调、社会保障与人力资源管理、食品药品安全监管等体制机制。优化政府管理层次，加快江苏、浙江省直管县（市）体制改革，扩大县级政府经济社会管理权限，增强市、县（市）政府提供公共服务的能力。明确行政执法权限，完善行政执法程序，规范行政执法行为。健全基层行政管理体制，对江苏、浙江具备一定人口规模和经济实力的中心镇赋予部分县级经济社会管理权限，探索中心镇行政执法管理体制改革。研究建立区域统一的政府绩效管理制度，完善政府绩效管理体系。

（二）推进非公有制经济发展和国有企业改革。

推动非公有制经济科学发展。落实鼓励、支持和引导非公有制经济发展的各项政策措施，推进公平准入，改善融资条件。支持非公有制经济按照国家产业政策，积极发展低污染、低能耗、高附加值产业，提升产业层次，优化企业结构。推动非公有制经济制度创新，积极发展股份制经济，实施中小企业改制上市培育工程，鼓励民营资本参与国有大型企业和垄断企业改革，支持有条件的企业并购重组。改进对非公有制企业的服务和监管，加强执行劳动合同、工资报酬、劳动保护和社会保险等法律法规的监督检查，切实维护企业职工合法权益。

到2015年，上海、江苏非公有制经济比重明显提高，浙江非公有制经济发展质量进一步提升。

深化国有企业改革。推动国有资本向重要行业、优势企业和企业主营业务集聚，加快技术、人才等要素资源向优势企业集中，积极培育市场竞争力强、有影响力的企业集团和行业排头兵。积极引进战略投资者，鼓励国有企业采取股权转让、增资扩股、合资合作、战略协作等方式进行跨区域、跨所有制重组，促进国有企业投资主体多元化。健全现代企业制度，完善公司法人治理结构，建立外部董事制度，健全经营管理者市场选聘机制。鼓励竞争性行业中的国有全资控股企业实施股份制改造，

推进有条件的企业整体上市或主业资产上市，推动符合产业发展方向、主业清晰的国有控股上市公司采取定向增发、并购重组等方式继续发展壮大。深化国有企业内部体制改革，加快形成适应竞争的激励约束机制。

（三）加快市场体系建设。

推动市场一体化。建立统一开放的人力资源、资本、技术等各类要素市场，实现生产要素跨区域合理流动和资源优化配置。建立区域统一的人力资源市场，完善人才评价体系和人力资源开发配置机制，建立有利于人才交流的户籍、住房、教育、人事管理和社会保险关系转移制度。建立区域统一的资本市场，推动产权交易市场合作，支持银行等金融机构跨地区经营，加快金融机构组织创新，建立中央与地方共同监管、各负其责的机制。建立区域统一的技术市场，实施统一的技术标准，实行高技术企业与成果资质互认制度。开展异地购票、异地托运、异地交费及异地“一卡通”业务。共同开发旅游市场，打造旅游整体品牌。全面开通鲜活农产品运输“绿色通道”。

进一步整顿和规范市场秩序。清理和修订阻碍要素合理流动的法规和政策，努力营造公平合理、平等互利、统一规范的市场环境。打击各种违法经营活动，规范市场主体行为 and 市场竞争秩序。清理整顿对企业的乱收费、乱罚款和各种摊派。加强价格监管，禁止价格欺诈、价格操纵等行为。加强区域信用体系建设，以完善信贷、纳税、合同履约等信用记录为重点，推进区域社会信用信息交换共享，规范信用服务行业发展，开展联合监督管理，构建“信用长三角”。

（四）开展重大改革试验。

深化上海浦东综合配套改革试点，总结和推广相对成熟、行之有效的经验和做法。开展科技创新综合改革试验，建设一批国家级创新创业平台和载体。推进上海国家级信息化与工业化融合试验区建设。

对具备一定条件和较大规模的城市赋予立法权。在国家批准的范围内，开展城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩试点。建设苏州城乡一体化发展示范区，设立江苏盐城沿海滩涂综合开发试验区和浙江舟山海洋综合开发试验区。

建立浙江嘉善县域科学发展示范点。根据国家有关部署开展环境税试点，探索开征物业税，创新出口退税负担机制。研究制定互利共赢的财政政策，有序推动异地联合兴办开发区。设立区域发展促进基金，主要用于跨省市基础设施建设、生态建设和环境治理，以及产业升级、科技研发、人才引进、创新能力建设等方面，资金由长三角地区自行筹集。

探索上海服务长三角地区的非上市公司股份转让的有效途径。实施股权投资基金先行先试政策，积极推进股权投资企业发展。开展太湖流域综合管理体制改革试点。稳步推进排污权有偿使用和交易制度改革，开展排污权跨产业调剂交易改革试点。

（五）加强法制环境建设。

加强区域内地方性法规、规章和规范性文件的制定、清理、审查备案工作的协作，形成区域相对统一的法制环境。制定和实施区域协调统一的依法行政考核指标体系，全面推进依法行政。加强城市管理行政执法规范化建设，进一步规范行政执法行为，建立健全信息共享和动态跟踪制度，推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点，建立健全行政执法争议协调机制，严厉查处节能减排、环境保护、市场秩序维护等方面的违法行为。建立健全政府信息公开工作考核、社会评议、年度报告、责任追究等制度，推进政府信息公开。

十一、对外开放与合作

立足长三角，服务全国，面向世界，充分利用国际国内两个市场、两种资源，在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际合作与竞争，全面融入世界经济体系，实现开放型经济的新跨越，打造服务亚太乃至全球的重要国际门户。

（一）提高开放型经济水平。

转变对外贸易发展方式。优化加工贸易结构，推动加工贸易转型升级。引导加工贸易企业加强研发设计和营销服务。鼓励内资企业融入加工贸易配套产业链，加快由代加工向代设计、由贴牌向自主品牌转变。按照国家有关规定，理顺加工贸易管理体制，完善加工贸易政策环境，构建加工贸易信

息平台。建立健全出口品牌培育机制，扶持自主品牌和具有自主知识产权的高附加值产品出口。加强出口基地建设，支持机电、软件、轻纺产品和农产品出口基地发展壮大，加快公共技术平台、商务平台和信息服务平台建设，率先推行符合国际惯例的质量、安全、环保、技术、劳工等标准，完善考核制度，强化企业社会责任。鼓励能源、原材料、先进技术和装备、关键零部件进口，发布重要商品进口信息，指导企业有序进口。在江苏连云港建设进口资源加工基地。加快上海国际贸易中心建设。支持昆山花桥国际商务

区设立机电产品国际展示交易平台。

提高利用外资水平。改善投资环境，创新外商投资管理方式，试行外商投资企业格式化审批，推动投资便利化。引导外资投向高技术产业、基础设施领域和高端制造环节，提高国际资源要素的聚集层次和承接国际产业转移的技术层次。在符合《反垄断法》有关规定且不影响国家安全的前提下，鼓励外商投资企业采取并购、参股、结成战略同盟等方式参与国内企业改组改造，加快引进国际先进技术、管理经验和智力资源。

实施企业“走出去”战略。健全和完善“走出去”支持服务平台，及时发布境外投资信息，加强贸易投资实务培训、国际经营人才和知识产权管理人才培训，加大对境外投资的商品通关、人员进出境及资金融通的扶持力度。鼓励有实力的企业到境外开发资源，在海外建立生产加工基地、营销网络和研发中心。完善相关金融政策，支持企业采用境外投资并购、境外上市等方式“走出去”。下放境外投资审批权限，简化审批手续，为企业营造更宽松的“走出去”环境。鼓励具备条件的国内商业银行进一步扩展海外网点和业务，为企业境外并购提供融资服务。选择有条件的企业开展国际贸易人民币结算试点。

推进大通关建设。深化口岸管理体制改革的，完善口岸联络协调机制，推进电子口岸互联互通和资源共享，建立大通关电子口岸统一信息平台。积极推进分类通关改革，建设上海、南京、杭州、宁波四个直属海关“大通关协作区域”，实现跨关区申报、审单、验放，加快区域内进出口货物流动。推进海关特殊监管区域整合和业务流程再造，简化货物流转的环节和手续，加强关检业务协作和物流信息共享。

（二）加强国内外区域合作。

加强泛长三角合作。长三角周边的安徽等地区具有区位、自然资源、劳动力资源的比较优势，与长三角地区经济联系紧密，是长三角地区产业转移和直接辐射区。构建互联互通的基础设施体系和资源要素市场体系，强化上海及南京、杭州等中心城市的辐射功能，促进要素跨地区自由流动，实现人口和产业有序转移。加强长三角地区与周边地区的联合与协作，建立服务长三角地区的能源原材料、重要农产品生产和休闲旅游基地，实现优势互补。建立健全泛长三角合作机制，编制南京都市圈、淮海经济区区域规划，促进周边地区加快发展。

加强以长江流域为重点的区域合作。充分发挥长江黄金水道的作用，加强南京、镇江、苏州、南通等沿江港口与中上游港口合作，加快形成沿江铁路、公路、水路协调发展的综合运输大通道，促进长江上、中、下游地区的要素流动与产业协作，形成重要的沿江城镇和产业密集带。加强与中西部及其他地区之间的经贸联系，拓宽合作领域，提高合作层次，扩大地区间人才、技术、能源、原材料等方面的合作，鼓励长三角地区优势企业走向全国，促进其他地区加快发展。在连云港探索设立国家东中西区域合作示范区。

加强与港澳台地区合作。进一步拓展长三角与港澳台的经贸和科技合作。加强与港澳台的投资及贸易往来，充分利用香港作为拓展国际业务的基地和平台，进一步带动长三角地区深度融入国际市场。加强证券期货市场与港澳台资本市场的互动合作，促进互惠互利和共同发展。引进港澳台资本参与地方金融机构改造重组，推进对港澳地区贸易项下使用人民币计价、结算的试点，加强境内外币支付系统建设，鼓励符合条件的企业到香港上市融资。加强与港澳台地区的产学研合作，支持联合开展科技攻关和共建创新平台。鼓励共同建立自主知识产权和品牌，共同开拓国际市场。加大落实内地与港澳更紧密经贸关系安排力度。

加强国际经济合作。抓住上海世博会机遇，积极拓展经济、贸易、科技、文化、旅游等领域对

外交流。进一步加强与东北亚、欧元区以及美英等世界发达国家和地区的合作。建立健全政府、企业、行业组织间贸易摩擦联动应对机制，更好、更快地融入世界经济体系，成为全球产业链中的重要一环，提升长三角乃至我国在世界的影响力。大力发展国际服务外包，以服务外包示范城市为重点，加快推进服务外包载体建设，积极发展信息技术、金融业务流程、医药流程等服务外包业务，加快建设苏南、环杭州湾国际服务外包产业带。

十二、规划组织实施

两省一市人民政府要切实加强对规划实施的组织领导，落实工作责任，明确工作分工，完善工作机制，制定切实可行的实施方案。要充分发挥长三角区域协调机制的作用，加强联系互动，推动规划实施。要加强与国务院有关部门的沟通衔接，按本规划要求落实各项任务 and 措施，努力实现规划确定的目标。国务院有关部门要按照职能分工，加强对规划实施的指导，深入调查研究，研究制定贯彻实施本规划的具体政策措施，及时指导地方解决规划实施中的重大问题。国家发展和改革委员会要加强对规划实施情况的分析评估和监督检查，做好与国家总体规划和相关专项规划的衔接与协调，及时将实施情况向国务院报告。进一步完善规划实施的公众参与和民主监督机制，做好规划及相关信息的公开工作。实现长三角地区又好又快发展，事关国家改革开放和现代化建设大局。两省一市人民政府和国务院各有关部门要以实施规划为契机，解放思想，开拓进取，加强合作，真抓实干，创造性地开展工作，努力促进长三角地区在高起点上争创新优势、实现新跨越。

资料来源：中国政府网 2010.06.22 （<http://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1>）

上海市“十二五”规划纲要

2011 年 1 月 21 日上海市第十三届人民代表大会第四次会议批准

上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要（2011—2015 年）根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》和《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》编制，是指导上海未来五年发展的宏伟蓝图和行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据，对于在新的起点上推动科学发展、加快实现“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，具有十分重要的意义。

第一章 加快转型的历史选择

第一节 过去五年的主要成就

“十一五”时期是上海发展极不寻常、极不平凡的五年。面对国内外环境的复杂变化和重大风险挑战，上海在党中央、国务院的坚强领导下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚定信心，砥砺奋进，积极应对国际金融危机冲击和自身发展转型的挑战，把举办上海世博会作为实现科学发展的重大契机，把结构调整和高新技术产业化作为确保经济平稳较快发展的主攻方向，把保障和改善民生放在更加突出的位置，“十一五”规划确定的主要目标和任务胜利完成。

经济保持平稳较快发展。预计全市生产总值年均增长 11% 左右，2010 年达到 1.7 万亿元左右，人均生产总值达到 1.18 万美元左右，第三产业增加值占全市生产总值比重达到 57% 左右，地方财政收入达到 2873 亿元。高技术产业产值占工业总产值比重达到 23.2%，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到 2.8% 以上，单位生产总值综合能耗累计下降 20% 的目标预计如期实现，二氧化硫和化学需氧量排放削减量均超额完成目标。

“四个中心”框架基本形成。跨境贸易人民币结算、股指期货、“三港”“三区”联动等取得重要进展，金融市场直接融资额占国内融资总额比重预计达到 25% 左右，上海港国际标准集装箱吞吐量位居世界前列，港口货物吞吐量保持世界第一，上海关区进出口总额、服务贸易进出口总额占全国比重均超过四分之一，经济中心城市的集聚辐射功能明显提升。

社会民生持续改善。城市和农村居民家庭人均可支配收入年均增长率分别达到 11.3% 和 10.5%，城镇登记失业率始终控制在 4.5% 以内，市民各类基本社会保障覆盖面扩大到 98% 左右，保障性住房体系不断完善。轨道交通运营里程超过 440 公里，绿化覆盖率达到 38% 以上，环境空气质量不断改善。

改革开放不断深化。浦东综合配套改革试点深入推进，大浦东统筹发展格局初步形成。政府自身建设加快推进，调整和取消行政审批事项 952 项，取消和停止征收行政事业性收费 312 项。国资国企开放性、市场化重组加快推进。服务全国能力不断提高，与长三角及全国其他地区的交流合作不断深化，对口支援工作取得显著成效，支援都江堰市灾后恢复重建工作全面完成。口岸通关效率不断提高，外商直接投资和吸引跨国公司地区总部取得明显进展，对外投资总额预计比“十五”增长 3.2 倍。

举办了一届成功、精彩、难忘的世博会。在党中央、国务院的正确领导下，在全国各族人民大力支持、共同努力下，办成了一届世界性盛会，生动诠释了“城市，让生活更美好”的主题，参展方和参观人数均创历届世博会之最。通过举办世博会，市容市貌焕然一新，城市管理水平和市民素质明显提高，城市精神内涵更加丰富，城市国际化程度显著提升。世博理念、世博精神和世博经验成为上海推动科学发展、促进社会和谐的新优势。

专栏 1—1 中国 2010 年上海世博会圆满成功

上海世博会向世界展示了中华民族 5000 年的灿烂文明，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，促进了我国同各国、各地区经济文化交流，成为推进人类文明进程的一个重要里程碑。

参展规模：共有 246 个国家和国际组织参展，累计入园参观者超过 7300 万人次，其中境外参观者约 480 万人次。

园区活动：举办各类文化演艺活动 2.29 万场，观众超过 3400 万人次。

志愿服务：8 万名园区志愿者、10 万名城市服务站点志愿者、197 万名城市文明志愿者提供了志愿服务。

经过五年不懈奋斗，上海经济社会实现了又好又快发展，圆满完成了国家交给上海办好世博会的光荣任务，谱写了“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设的新篇章。展望未来，上海改革开放和现代化建设事业将继续沿着科学发展的轨道，奋勇向前，百折不挠，迈向新的征程。

第二节 未来五年的发展环境

“十二五”是上海加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键时期，仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，面临重大机遇和严峻挑战。

国际国内环境发生深刻变化。世界多极化、经济全球化深入发展，科技创新孕育新突破，产业结构面临新变革，我国国际经济地位快速上升，经济社会发展长期向好的基本态势没有改变，仍处于工业化、城市化加快发展时期，国内市场需求潜力巨大，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。同时，国际金融危机影响深远，世界经济增速减缓，需求结构显著变化，气候变化、能源资源安全等全球性问题更加突出，各种形式的保护主义抬头，我国发展中长期积累的矛盾还没有根本解决，不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，上海发展环境的不稳定、不确定因素明显增多。

上海进入转型发展新阶段。智力资源较丰富、商务环境较规范、城市开放度较高以及世博后续效应释放，为上海未来发展提供了坚实基础。同时必须清醒地看到，发展中仍存在不少瓶颈制约和突出问题，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增强；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。传统发展模式已不可持续，发展转型迫在眉睫。

面对新机遇、新挑战，我们必须增强机遇意识、忧患意识、使命意识和创新意识，充分用好各种有利条件，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，努力开创上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的新局面。

第二章 未来五年的发展蓝图

第一节 指导思想

“十二五”期间，要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 and 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，率先转变经济发展方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会，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。继续保持上海发展良好势头，解决前进中面临的问题和困难，必须始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进，

坚持发展这个硬道理，坚持以人为本、全面协调可持续发展，把“四个率先”作为上海贯彻落实科学发展观的战略举措，力争在经济建设、政治建设、文化建设和社会建设等各方面走在全国前列。

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。要把创新贯穿于上海经济社会发展各个环节和全过程，着力推进制度创新、科技创新、管理创新和文化创新，坚持人力资源优先开发和教育优先发展，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源的作用，切实增强自主创新能力，使科技进步和创新成为上海转型发展的重要支撑，使城市转型发展真正建立在人力资源优势充分发挥、创新创业活力竞相迸发的基础上。要切实摆脱习惯思维束缚，更新发展理念，实现体制机制、领导方式和工作方法的重大转变，坚定不移调结构、促转型，更加注重发展质量和效益，着力提高发展的全面性、协调性和可持续性。基本要求是：

——必须深入推进改革开放。把改革开放作为转型发展的强大动力，高举浦东开发开放旗帜，以开放促发展、促改革、促创新，深入推进重点领域和关键环节的改革，加快建立有利于转变经济发展方式的体制机制，着力提高开放型经济水平、文化软实力和城市国际化程度，充分利用国际国内两个市场、两种资源，更好地服务长三角、服务长江流域、服务全国。

——必须加快产业结构战略性调整。把结构调整作为转型发展的主攻方向，积极把握国家实施扩大内需战略的机遇，充分发挥市场在资源配置中的基础作用，全面促进城市信息化，着力提升现代服务业能级和水平，培育发展战略性新兴产业和新型业态，加快发展先进制造业，改造提升基础和传统产业，努力形成服务经济为主的产业结构。

——必须更加注重以人为本的社会建设和管理。把改善民生作为转型发展的出发点和落脚点，着力推进以保障和改善民生为重点的社会建设，完善制度安排，创新社会管理模式，不断提高人民群众生活质量和满意度，使发展成果更加广泛、更加均衡地惠及人民群众，促进社会公平正义和人的全面发展。

——必须着力推动城乡一体化发展。把统筹城乡发展作为转型发展的重大任务，优化城市空间布局，充分发挥郊区在新一轮发展中的战略作用，积极推进新城、新市镇和新农村建设，构建覆盖城乡的基础设施体系、公共服务体系和城市管理体制，切实提升城市现代化管理水平和安全保障能力，构筑城乡一体化发展新格局。

——必须加快推进资源节约和环境保护。把节约资源和保护环境作为转型发展的着力点，更加注重源头治理和长效机制建设，着力推进资源节约、环境保护和生态建设，发展循环经济，推广低碳技术，促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

——必须全面落实依法治国基本方略。把依法治市作为转型发展的重要基础，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持维护人民群众利益和维护司法权威有机统一，充分发扬社会主义民主，健全社会主义法制，严格规范行政执法行为，深入开展法制教育，加快推进诚信体系建设，形成全社会依法共融、和谐共进的制度环境。

根据上述指导思想和基本要求，要进一步明确发展导向，推动发展理念向以人为本转变，推动发展动力向创新驱动转变，推动产业结构向服务经济转变，推动生产生活向绿色低碳转变，推动发展布局向城乡一体转变，推动开放格局向内外并重转变，努力实现经济发展方式的率先转变。

第二节 主要目标

根据国家对上海的战略定位和要求，到 2020 年上海要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，基本建成经济繁荣、社会和谐、环境优美的社会主义现代化国际大都市，为建设具有较强国际竞争力的长三角世界级城市群作出贡献。

综合未来五年发展环境和基础条件，“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。具体是：

——经济发展质量和效益明显改善。经济保持平稳增长，全市生产总值年均增长率预期为8%左右。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比重达到65%左右。单位土地产出率和社会劳动生产率进一步提高。

——城市创新活力大幅提升。科技创新能力显著增强，全社会研发经费支出相当于全市生产总值比例达到3.3%左右，每百万人口发明专利授权数达到600件左右，战略性新兴产业增加值比2010年翻一番。以企业为主体的技术创新体系初步形成。创新氛围日益浓厚，创新人才队伍不断壮大，劳动者素质稳步提高，主要劳动年龄人口受过高等教育的比例达到35%。

——城市服务功能全面增强。“四个中心”核心功能初步形成，金融市场直接融资额占国内融资总额比重达到30%，航运服务业收入年均增长率达到15%左右，服务贸易进出口额占全市进出口总额比重达到25%左右。城市信息化整体水平迈入国际先进行列，百兆家庭宽带接入能力覆盖率达到90%以上。文化创意产业增加值占全市生产总值比重达到12%左右，城市文化更加繁荣、更具魅力。城市交通体系更加完善。城乡一体化发展格局基本形成。

——城乡居民生活质量和水平明显提高。居民收入持续稳定增长，居民家庭人均可支配收入实际增长率不低于人均生产总值增长率。覆盖城乡居民的公共服务体系和社会保障体系不断完善。财政性教育投入占地方财政支出的比重达到15%，人民群众获得更优质、多样、公平的受教育机会。居民主要健康指标达到世界先进水平。各类保障性住房新增供应100万套（间）左右。就业岗位持续增长，城镇登记失业率控制在4.5%以内。

——生态环境不断优化。能源资源利用效率不断提高，单位生产总值能源消耗降低率、二氧化碳排放量降低率和主要污染物排放减少率均完成国家下达目标。供水水质达到国家新的饮用水标准，人均生活垃圾处理量比“十一五”期末减少20%以上，生活垃圾无害化处理率达到95%以上，城镇污水处理率达到85%。

——改革开放取得新的突破。浦东综合配套改革试点示范作用充分显现，重点领域和关键环节改革不断深化，市场配置资源能力进一步增强，政府职能加快转变，政府公信力和行政效率明显提高。开放型经济和城市国际化程度达到新水平。

——社会主义民主法制更加健全。民主协商充分发展，人民权益得到切实保障，社会管理制度更加完善，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。

第三章 迈向“四个中心”

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，全力推进国际金融、航运和贸易中心建设，不断提高经济综合实力，全方位提高对内对外开放水平，全面提升经济中心城市的国际地位，为2020年基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心奠定坚实基础。

专栏3-1 加快建设上海“四个中心”

1991年，邓小平同志到上海视察时提出：“中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。”1992年，党的十四大报告明确提出：“尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一，带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃”。2001年国务院批复《上海城市总体规划》，明确上海要建设国际经济、金融、贸易、航运中心之一。2009年4月，国务院正式发布了《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》，从国家战略和全局的高度，进一步明确了加快上海国际金融中心和国际航运中心建设的总体目标、主要任务和政策措施，对上海加快建设“四个中心”具有重大意义。

第一节 金融中心国际化取得重大突破

抓住我国经济实力和人民币国际地位不断上升的战略机遇，以金融市场体系建设为核心，以先行先试和营造环境为重点，不断提高金融中心的国际影响力和资源配置功能。

进一步拓展金融市场广度和深度。着力加强金融市场体系建设，加快提升股票、债券、货币、外

汇、商品期货、金融衍生品、黄金、产权等重要市场的功能和国际化程度，积极推进证券交易所国际板市场、非上市公司股权转让市场、票据市场、保险交易市场、信托受益权转让市场等建设。不断丰富金融市场产品和工具，加快开发固定收益类产品，加快推出新的能源类大宗产品期货，探索推出黄金 ETF、股指期货以及汇率、利率、股票、债券、银行贷款等为基础的金融衍生品。

加快建设人民币跨境投融资平台。稳步扩大金融市场对外开放，继续推动经常项目下跨境交易人民币结算，争取人民币资本项目可兑换在上海先行先试，鼓励发展相关的融资、担保、对外直接投资等跨境人民币业务。稳妥推进符合条件的境外企业在上海发行人民币债券和股票，稳步扩大境外人民币回流上海的渠道。支持在沪清算机构发展，探索建立人民币全球清算体系，基本确立上海在全球的人民币资产交易、定价和清算中心地位。推动符合条件的金融机构加快拓展海外业务，提高在沪金融机构服务国际投资者的能力。

大力发展各类金融机构。积极吸引功能性金融机构、大型金融机构总部及其营运机构总部等国内外各类金融机构入驻上海。着力培育具有国际竞争力和行业影响力的金融机构，支持各类新型金融机构和金融中介服务机构发展。支持在沪金融机构拓展业务范围，积极推动中外金融机构深化战略合作，推进符合条件的金融企业开展综合经营试点。

着力提升金融服务水平。积极推动金融改革创新和开放的先行先试。加强对战略性新兴产业、现代服务业、中小企业、重大基础设施建设、社会民生等的金融支持。加快消费金融产品和服务创新，提高消费金融的服务能力、安全性和便利化水平。

营造具有国际竞争力的金融发展环境。完善金融税收制度，提高政府服务水平。推进金融领域与非金融领域的信用信息共享，积极培育民族品牌的信用评级机构。加强金融监管制度建设，配合和支持国家金融监管部门提高金融监管水平。建立健全金融风险防范预警体系和处置机制，维护金融稳定和安全。加快陆家嘴—外滩金融集聚区建设。打造金融后台服务基地。

第二节 显著提升航运国际服务功能

以资源配置型国际航运中心为目标，着力提升航运服务功能，完善现代航运集疏运体系，推进国际航运发展综合试验区建设，营造便捷、高效、安全、法治的口岸环境和服务环境，努力提高国际航运资源的配置能力。

加快完善现代航运服务体系。优化航运服务产业链，发展船舶交易、船舶管理、船舶检验、船舶供应、船员服务、航运经纪、航运咨询、海事法律和仲裁等各类航运服务。完善航运金融服务体系，促进船舶融资、船舶保险、航运保险等高端服务发展，积极培育航运再保险市场，加快开发航运运价指数衍生品。提高航运信息化水平，推广应用集装箱电子标签技术，建设国际航运中心综合信息平台。进一步拓展上海航运交易所服务功能。加快发展北外滩、陆家嘴、临港等航运服务集聚区。加强政府服务和管理，完善航运发展相关的法规规章体系，营造有利于航运业发展的法制环境。

优化现代航运集疏运体系。加快建设以上海为中心、以江浙为两翼、以长江流域为腹地的国际航运枢纽港。依托长江黄金水道，推动集装箱江海直达。推进外高桥港区、洋山深水港区建设和功能提升，提高港口综合保障服务能力。大力发展水水中转，推进内河航道建设。完善货运道路网络，积极推进海铁联运。加快建设国际邮轮母港，优化邮轮通关便利措施，促进邮轮产业发展。扩大航空枢纽空域容量，拓展国际国内航线，强化航空枢纽地位。

加快推进国际航运发展综合试验区建设。完善国际航运船舶登记注册制度，优化审批流程，加强政策配套，大幅提升国际航运船舶登记规模和质量。创新海关特殊监管区域管理制度，加强口岸管理单位联动，不断提高通关效率。研究制定与国际接轨的航运税费政策，提高航运企业的国际竞争力。推动实施启运港退税政策。加快完善企业开设离岸账户政策。积极借鉴航运发达国家（地区）经验，推动有关航运支持政策的先行先试，加快集聚与航运相关的企业、船舶、货物、人才等各类要素资源。

第三节 基本形成国际贸易中心核心功能

着力提高市场开放度和贸易便利化水平，加快形成货物贸易和服务贸易同步发展、国际市场和国内市场相互融通的发展格局，将上海建成具有国际国内资源配置功能、与我国经济贸易地位相匹配的现代国际贸易中心，与国际金融中心、航运中心相互促进、联动发展。

加快构建现代市场体系。健全货物贸易和大宗商品市场体系，重点完善生产要素市场和辐射全国的批发市场体系，支持发展石油交易、钻石交易等重要市场，培育一批大宗商品交易市场，努力成为大宗商品信息中心、定价中心、交易中心和结算中心。完善服务贸易市场体系，加快建设国家级服务外包示范城市，大力发展服务外包、技术贸易，成为国际服务贸易中心城市。完善电子商务市场体系和支撑环境，推广第三方电子商务交易平台等服务新模式，实现实体市场和网络市场共同发展。规划建设大型会展设施，培育、引进一批具有国际竞争力的品牌展会。

集聚高能级、有活力的贸易主体。集聚国内外大企业和地区总部，积极引入国内外企业的营运中心、物流中心、分拨中心、销售中心、采购中心、结算中心。着力吸引有影响力的国内外贸易组织、贸易促进机构、行业组织、检验检测和认证机构。鼓励企业采用现代国际贸易运行新模式。支持中小贸易主体发展，形成万商云集的局面。

打造时尚购物之都。积极营造商品更加丰富、服务水平更高、业态更加多元、功能更加齐全、权益保护有力的消费环境，促进消费结构升级，引导消费潮流。发展地标性商业中心，保护和开发特色商业街区，加快社区商业建设。完善扩大消费需求政策，发展综合消费和时尚消费。研究设立免税商品购物区（店），发展一批国际品牌和国货精品店。

营造国际一流的商贸环境。深化口岸通关模式改革，完善电子口岸平台功能。加强进出口服务平台建设，推动内外贸融合，形成全球贸易网络的枢纽节点。加快建设虹桥商务区，推动外高桥国际贸易示范区先行先试，支持新型国际贸易业态发展。建设服务全国的贸易促进和服务平台，打造集多种媒体、多领域、多语种于一体的财经信息综合服务平台。

第四章 构建服务经济时代的产业体系

按照高端化、集约化、服务化，推动三二一产业融合发展，加快形成服务经济为主产业结构的发展方针，大力推进产业结构战略性调整，优化产业布局，加快构建以现代服务业为主、战略性新兴产业引领、先进制造业支撑的新型产业体系，不断提高产业核心竞争力，努力打造“上海服务”和“上海智造”。

第一节 大力发展服务业

坚持城市功能提升、市场需求引领和新技术应用带动，加快发展生产性服务业和生活性服务业，不断拓展新领域，发展新业态，培育新热点，推进品牌化、网络化经营，增强辐射力和国际竞争力。

大力发展金融、航运物流、现代商贸、信息服务、文化创意、旅游会展等重点服务业。着力提升金融业、航运物流业、现代商贸业的国际竞争力，增强城市资源配置能力和集聚辐射功能。做大做强信息服务业，提高城市智能化、信息化水平。加快发展文化创意产业，打造时尚创意之都。着力提高旅游会展业国际化水平，建设国际都市旅游目的地和会展中心城市。

专栏 4—1 2015 年重点服务业预期发展目标

金融：金融业增加值占全市生产总值的比重达到 15%，主要金融市场规模保持或进入世界同类市场的前列。

航运物流：集装箱吞吐量继续保持世界前列，航空旅客进出港数量达 1 亿人次，航空货邮吞吐量达到 550 万吨。物流业增加值占全市生产总值比重达到 13% 左右。

现代商贸：服务贸易进出口总额比 2010 年翻一番，电子商务交易额大幅增长，实现社会消费品零售总额 1 万亿元。

信息服务：信息服务业经营收入达到 6000 亿元，成为全国信息服务高地。

文化创意：文化创意产业增加值占全市生产总值的比重达到 12% 左右，成为国际创意城市网络

重要节点。

旅游会展：国内游客人数达到 2.4 亿人次，入境游客人数超过 1000 万人次；展会总面积达到 1500 万平方米，到 2015 年基本建成国际会展中心城市。

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。着力提升专业服务水平，扩大咨询、会计、审计、法律、经纪、人力资源等专业服务业开放。大力推进国家高技术服务业产业基地建设，加快信息技术服务、生物技术服务、数字内容服务、研发设计服务、知识产权服务、科技成果转化服务等高技术服务业发展。积极推动医疗保健发展，满足日益增长的康复、护理、体检、美容等非基本医疗健康需求。注重发挥教育培训的社会功能，大力发展各种人才紧缺领域、专业技能、语言类、兴趣型的教育培训产品。促进家政服务、养老服务、社区服务等家庭服务业发展。加强科技在服务业中的推广应用，鼓励各类新兴服务业态发展。

促进房地产业持续健康发展。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主，努力提高中小套型普通商品住房比例。完善住房租赁管理制度，积极发展存量住房市场。加强土地、金融、税收等调控措施，合理引导住房需求，倡导梯度消费。引导商业地产有序发展。加强市场监管，规范房地产市场秩序，抑制房地产市场投机。

深入推动产业融合发展。促进服务业与制造业的深度融合，推动制造业企业发展品牌、研发设计等高端环节，着力发展总集成总承包、检验检测、产品认证、供应链管理、专业维修、融资租赁等生产性服务业。推动服务业与现代农业的有机结合，加快发展农业个性化营销、农业会展、农业休闲旅游、农业科技等服务业。

第二节 培育发展战略性新兴产业

坚持市场主导、企业主体、创新驱动、重点突破、引领发展的原则，以提高自主创新能力为核心，以深入推进国家科技重大专项为契机，主动作为，有舍有取，深度对接国家战略性新兴产业规划和政策，大力推进高新技术产业化，力争成为国家战略性新兴产业的创新引领区。

重点发展新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料等主导产业。坚持信息产业优先发展，以自主发展、促进应用为重点，推动新一代信息技术的研发应用及产业化。着力提升先进重大装备自主设计、制造、总包能力，重点发展干支线飞机、商用飞机发动机、机载系统设备及零部件等民用航空产业，促进卫星及应用等航天产业发展，加快发展高效清洁煤发电、先进燃机、特高压、轨道交通、精密仪器仪表、数控机床等智能制造设备，积极发展海洋油气开采、特种工程船等海洋工程装备及关键配套系统。面向健康生活重大需求，大力发展创新药物、新型疫苗、诊断试剂、现代中药、医疗器械和绿色农用生物产品。落实国家能源战略，聚焦核电、风电、太阳能、智能电网，推进新一代核能技术和先进反应堆、大功率海上风电机组、太阳能核心设备、电力储能设备等新能源高端装备的研制和产业化。加快推进关键新材料的技术攻关和产业化，提升碳纤维、芳纶、超高分子量聚乙烯纤维等高性能纤维及其复合材料发展水平。

积极培育节能环保、新能源汽车等先导产业。开发推广高效节能、先进环保技术装备及产品，积极推进煤碳清洁利用、海水综合利用和污水处理、固废处理、大气环境治理等技术应用，大力发展节能环保服务业。重点发展纯电动和混合动力等新能源汽车，着力突破电池、电机、电控等关键核心技术，继续开展燃料电池汽车技术研发和标准制定。

专栏 4—2 2015 年战略性新兴产业发展目标

新一代信息技术：成为具有国际竞争力的新一代信息技术研发、生产和服务基地。

高端装备制造：成为我国综合实力领先的高端装备研发和制造基地。

生物：成为我国生物技术创新的重要基地，确立生物医药产业的领先地位。

新能源：成为我国新能源技术领先、应用率先、产业高端的主要基地。

新材料：成为国内领先的战略性新兴产业关键新材料研发及产业化基地。

节能环保：成为节能环保重点产品研发优势明显、服务链条完善的地区。

新能源汽车：成为我国技术领先、产业集聚、应用初具规模的新能源汽车基地。

实施一批专项工程。围绕战略性新兴产业发展重点，抓紧实施民用航空、海洋工程装备、云计算、物联网、智能电网、大规模集成电路、半导体照明、新能源高端装备、生物制品与医疗器械等一批具有引领带动作用的专项工程。坚持以示范应用带动产业发展，加快培育一批行业龙头企业。

第三节 优化提升先进制造业

着力提高产业自主创新能力和国际竞争力，提升自主品牌价值，积极推动产业向绿色低碳、清洁安全方向发展。

提高汽车、船舶产业核心竞争力。着力突破整车、关键零部件等核心技术，形成自主品牌汽车研发创新与制造体系，加快发展汽车服务业。增强自主设计能力，大力发展液化天然气船、科学考察船等高技术船舶及其关键系统和配套设备，形成一批具有国际竞争力的自主品牌船型，加快建立现代造船模式，优化船舶产业链。

促进电子信息制造业转型升级。加快推动一般加工型电子信息制造企业提高研发和设计能力，提升产品附加值。着力吸引电子信息制造企业的研发设计中心、区域总部等功能性机构，形成以设计为核心、制造为基础、关键元器件配套能力较强的发展格局。

优化钢铁、石化产业。优化产品结构，聚焦精品钢材，加快推进钢铁新材料产业化，推动石化产品精细化、高端化和集约化，延长产业链。促进与周边地区协调发展，着力提高钢铁、石化等基础产业的资源节约、环境友好和安全生产水平，深入推进节能减排，全面实施清洁生产和循环经济，控制高耗能产业产能。

提升都市工业能级。鼓励企业在设计、市场营销等环节融入科技、创意、时尚和环保元素，大力发展高附加值、个性化、节能环保型产品。聚焦绿色食品、智能轻工、高档纺织等领域，加大自主品牌建设力度，重塑和提升以品牌为核心的轻纺产业竞争力，打造符合国际大都市特点的现代都市工业体系。

第四节 加快推进农业现代化

充分发挥上海农业在中国特色农业现代化进程中的应有作用，加快转变农业发展方式，着力提升农业设施、农业组织和农业科技的水平，积极发展都市高效生态农业，不断强化农业的经济功能、生态功能和服务功能，力争在农业科技引领、农业与二三产业融合、农产品质量安全全程控制和监管等方面走在全国前列。

加快转变农业发展方式。深入实施科技兴农战略，加强农业科技创新，加快农业科技成果转化和应用，不断提高农业科技进步贡献率。大力发展种源农业，构建现代种业体系。积极发展低碳和循环农业，控制农业面源污染。鼓励发展农产品精深加工和都市观光农业。推进现代农业园区、农场新一轮建设，积极扩大与国内外的农业合作。

增强农业综合生产能力。完善强农惠农政策，加大农业投入。加强农田水利、农业林网、农电设施建设，推进农机装备质量提高和结构优化，推进高水平设施粮田、设施菜田和标准化养殖场建设，增强农业抗灾减灾能力。完善基本农田保护制度和主要地产农产品最低保有量制度，健全粮食等农产品储备制度，扎实推进“菜篮子”工程，确保粮食、蔬菜等主副食品有效供应。

完善农业服务和市场流通体系。加强农产品质量安全体系建设，提高农产品质量风险和市场风险预警能力。完善重大动物疫情突发应急预案，推进动物标识和疫病可追溯体系建设。健全重大植物疫情和病虫害监测网络，提升重大植物疫情和病虫害处置水平。积极发展农民专业合作社，扶持家庭农场和农业龙头企业，大力培育农产品品牌，促进农业生产经营专业化、标准化、规模化和集约化。推动农产品市场建设。

第五节 调整优化产业布局

适应服务经济发展新趋势，立足促进城乡一体化发展和提高产业集聚效应，推动产业在市域空间内合理布局。

推动服务业集聚发展。着力提升中心城区核心区商务楼宇的综合功能，合理利用原有工业用地和老厂房，大力推进现代服务业集聚发展。加快内外环之间地区的产业结构调整 and 转型升级，重点发展高技术服务业和生产性服务业。依托产业基础、资源禀赋和新城，在郊区加快建设一批现代服务业集聚区。着力打造东西轴线、黄浦江和中环三条具有国际影响力的现代服务业集聚带。

提升产业基地能级。发挥国家新型工业化产业示范基地的带动作用，推进国家微电子产业基地、精品钢铁基地、海洋装备基地、国际汽车城、临港装备产业基地、化学工业园区等重大产业基地建设。推动战略性新兴产业集聚发展，着力打造若干战略性新兴产业示范区。加快工业向产业基地和各类国家级、市级开发区集聚，加快推进规划工业区块外现状工业用地的调整转型。

第五章 建设充满活力的创新型城市

坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，深入实施科教兴市和人才强市战略，以提高知识竞争力为核心，以应用为导向，抢占科技制高点、培育经济增长点、服务民生关注点，全面增强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力，全面推进制度创新、管理创新和文化创新，充分激发经济社会发展转型的内在动力和活力，率先实现城市发展向创新驱动转变。

第一节 增强科技创新能力

聚焦国家战略和社会需求，发挥上海科研优势，在若干重点领域加大科技攻关力度，为经济社会发展提供有力支撑。

开展重大科技攻关。实施国家重大科技专项和任务，在生命健康、生态环境、高端制造和智慧城市建设等重点领域，努力突破一批关键核心技术，促进高新技术产业化和战略性新兴产业发展。

加强科技创新基础建设。深化部市合作、院市合作，在纳米技术、生命科学、空间海洋等重点领域实现重大突破。加大基础研究投入力度，加强科研重大基础设施建设，加快推进上海光源后续工程和蛋白质科学研究设施、上海生物样本库等建设，建设和优化一批重点实验室、工程技术创新基地和共性技术研发平台。完善科研基地和科研基础设施开放共享机制。

实施创新示范应用工程。扩大世博科技成果转化和应用，整合科技资源，综合应用先进科技，布局一批技术水平领先、服务能力突出、具备推广价值的示范应用工程。建设若干战略性新兴产业应用示范区，促进新能源汽车、节能环保、智能电网、物联网技术等科技成果的规模化、集成化应用。

第二节 激发企业创新活力

深入实施国家技术创新工程，以体制机制创新为着力点，不断提升企业自主创新能力，加快形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

鼓励企业加大研发投入。强化国有企业自主创新导向，加大激励和绩效考核力度，发挥国有企业在科技创新和发展战略性新兴产业中的重要作用。增强民营企业创新能力，加大对民营中小企业和归国留学人员创新创业的扶持力度，支持其参与国家重大科技专项、重大工程任务和国家标准制定。鼓励外资研发机构与本土机构的合作与交流。完善政府采购政策，支持创新型企业发展。支持有条件的企业设立国家重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心。鼓励企业发展研发外包和专业技术服务。

推动产学研合作。完善产学研合作机制，构建一批由企业主导的技术创新战略联盟，着力解决好产学研合作的权益分属问题。围绕培育战略性新兴产业，鼓励企业联合开发关键核心技术。发挥科研企事业单位创新孵化作用，加强共性技术研发和公益性服务。加强军民科技资源集成融合。鼓励高等院校和科研院所培养技术人才，鼓励科研人员到企业兼职或任职。

第三节 完善创新服务体系

以完善创新投融资机制为重点，加强创新载体和服务平台建设，加快形成政府推动、市场主导、

社会参与的创新服务体系。

完善创新投融资机制。推动科技金融结合，打造企业成长全周期的金融服务链。通过政策引导、资金参股、风险补偿、税收优惠等手段，鼓励发展天使投资、种子基金。放大政府引导基金作用，集聚海内外各类创业投资基金、股权投资基金、产业基金。努力为非上市公司股权交易创造良好条件，积极推动科技型中小企业上市。搭建科技型中小企业投融资服务平台，鼓励发展小额贷款、融资担保、融资租赁。加快发展商业银行专营服务机构，促进投贷联动，鼓励信用互助、科技保险等科技金融创新。

大力推进创新载体建设。全面提高张江高科技园区辐射带动能力，做强“大张江”品牌，加快推进杨浦国家创新型试点城区和紫竹科学园区建设。鼓励区县加快建设创新载体，健全科技创新服务体系，提高大学科技园、孵化器、加速器等创业孵化支持机构的专业服务能力。建设一批海外高层次人才创新创业基地。

健全创新公共服务体系。建设一批重点领域的产业技术创新服务平台，发挥社会组织在科技评价中的作用，完善科技中介服务体系，探索科技服务产业发展的新机制。壮大技术交易市场。完善标准、计量和检验检测技术基础支撑体系，加快建设以国家级检测机构为核心、社会资源共建共享的检验检测服务体系。鼓励高等院校和中等职业学校设置与战略性新兴产业相关的学科。

第四节 优化城市创新环境

把营造良好的创新环境作为建设创新型城市的重要支撑，积极推进全方位创新，加快形成鼓励创新、宽容失败的社会氛围。

深化科技管理体制机制改革。改革科研经费投入方式和管理制度，提高政府资金使用效率。优化以水平、贡献为导向的科技评价和奖励制度，加强科研诚信建设。深化科研院所改革，完善高科技园区和开发区管理体制，改革国有科技投资公司评价方法、决策模式和激励机制。建立健全创新评价机制，增强区县创新发展的活力。

深入实施知识产权战略。促进知识产权的创造和运用，支持企业形成自主知识产权。完善知识产权资助政策和奖励制度，推进知识产权质押融资。加大知识产权保护力度，完善司法和行政保护机制。完善知识产权公共服务平台，促进知识产权中介服务业发展，健全知识产权交易体系，加强国内外知识产权合作交流。

推动哲学社会科学理论创新。繁荣发展哲学社会科学，为建设创新型城市、推动城市科学发展提供理论支撑。加强人文社科重点基地建设，形成一批学科品牌和学术品牌，提升优势学科研究水平。支持各类智库发展。

培育创新文化氛围。提倡敢为天下先的创新创业精神，使创新成为城市精神和城市形象的重要内涵。全面加强与国内外科技文化的合作交流。加快建设学习型城市，构建终身教育体系。大力发展科普事业，增强市民创新意识，提高市民科学文化素养。

第五节 建设国际人才高地

牢固树立人才投入优先保障、人才资源优先开发、人才制度优先创新、人才结构优先调整的理念，坚持以用为本，发展壮大创新创业人才队伍，充分发挥人才在创新驱动、转型发展中的保障和支撑作用。

加强人才队伍建设。坚持市场导向，开发利用国际国内两种人才资源。推进重点人才开发计划，大力培养和引进科技领军人才、创新创业人才和高技能人才等各类人才。加大引进海外高层次人才、外国专家和智力力度，打造国际留学生目的地。建立企业经营管理、专业技术、公共管理人才评价体系，推进专业技术职称制度改革，健全职业资格制度和水平等级认证制度。扩大公开选拔、竞争上岗、公推公选适用范围，实现人才结构战略性调整。加强科学道德和学风建设，提升人才队伍整体素质。强化各级政府人才工作目标责任制，发挥用人单位主体作用。

专栏 5—1 部分重点人才计划

- 国际金融、贸易、航运人才开发计划
- 高层次创新型科技人才开发计划
- 战略性新兴产业及高新技术产业化人才开发计划
- 文化创意人才开发计划
- 海外高层次人才引进计划
- 领军人才培养计划
- 一流企业家开发计划
- 首席技师培养计划

完善人才发展政策。针对人才创新创业需求，制定实施有关产业、融资、产权激励与保护等支持政策。形成多元化投入格局，提高人力资本投资比重。实行海外高层次人才准入便利、优待重用和来去自由的政策，推动本土人才参与国际竞争合作。加大人才政府奖励力度，鼓励企业实施人才股权期权激励。发挥户籍和居住证吸引人才的积极作用，优先满足高层次人才、紧缺急需人才落户需求。

优化人才服务环境。大力实施人才安居工程，积极扩大公共租赁住房、单位租赁住房的建设和供应规模。继续优化人才的医疗、子女教育和文化环境，注重青年人才的利益诉求。推进人才公共服务标准化建设，开发人才公共服务产品，探索建立政府购买公共服务机制。发展人力资源服务业，积极开展国际人才交流，探索建立国际人才市场，为人才流动创造良好市场环境。

第六章 构筑城乡协调的发展格局

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，推动城市建设重心向郊区转移，落实国家主体功能区战略，充分发挥市域功能区域的导向作用，以新城建设为重点，深化完善城镇体系，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。

第一节 优化市域空间布局

突出区域主导功能，加强分类指导，发挥重点地区的辐射带动作用，形成发展导向明确、要素配置均衡、空间集约集聚的发展格局。

明确市域功能区域。浦东地区要推动新一轮城市功能和形态开发，加快发展现代服务业和战略性新兴产业，成为“四个中心”的核心功能区、战略性新兴产业的主导区和国家改革示范区。中心城区及拓展区要增强城市综合服务功能，提升现代化国际化水平，成为传承历史文脉、彰显城市魅力、发展服务经济的主要承载区。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，成为上海发展的新引擎。崇明三岛地区要加强生态建设和环境保护，推动绿色低碳发展，成为上海可持续发展的战略空间和现代化综合生态岛。

加快重点地区发展。实施世博园区后续开发，形成低碳生态的文化和公共活动中心、新的服务经济集聚区。基本建成虹桥商务区核心区，着力打造上海国际贸易中心的新平台和长三角地区的高端商务中心。以迪士尼项目为核心，加快上海国际旅游度假区规划建设。统筹规划、有序推进黄浦江沿岸综合开发，积极促进苏州河两岸地区协调发展。加强重点地区与周边地区的联动发展。

专栏 6—1 发挥世博会后续效应

- 做好永久性场馆设施长期管理和后续利用，更好发挥这些场馆设施的综合效益。
 - 利用世博会给上海带来的知名度和影响力，加快发展旅游、会展、文化创意、金融服务等产业，最大限度把举办世博会带来的无形资源转化为推动经济社会发展的现实优势。
 - 积极吸收各国展示的最新技术成果，加大上海世博会科技成果转化力度。
 - 认真吸收各国展示的先进发展理念，为推动我国经济社会又好又快发展提供有益借鉴。
- 实行差别化的区域政策。实施区域分类指导政策和差别化的评价机制，引导人口居住和就业在各

功能区域内相对平衡。推动中心城区功能优化，支持闵行、宝山地区提升城市化水平。新增建设用地和重大产业项目向浦东地区和郊区倾斜。完善生态补偿机制，加大对崇明三岛地区以及其他生态保育区、水源地保护区域的转移支付力度。探索实施区域化开发管理机制，加强跨行政区资源整合。

第二节 优化中心城功能

增强高端要素集聚和辐射能力，提升综合服务功能，改善环境品质，充分展现国际大都市形象和魅力。

提升高端服务功能。推进以陆家嘴—外滩为核心，涵盖北外滩、南外滩在内的中央商务区（CBD）发展，发挥南京路、淮海路、环人民广场等高端商务商业功能，增强大都市繁荣繁华魅力。强化城市副中心辐射能力，发展徐家汇知识文化综合商务区，突出五角场科教创新优势，提升真如一长风地区商务功能，推动花木及世纪大道沿线发展高端商务服务。促进城市公共中心分工协作和功能多元，赋予景观休闲和文化展示等内涵。

推进城区升级改造。继续推进旧区改造，基本完成城中村改造。加强城郊结合部公共服务和基础设施配套，推进环境综合整治，促进工业用地、仓储用地二次开发。加强环城绿带和生态间隔带建设，合理控制中心城规模，提高城区环境品质。

加强跨行政区统筹管理。加强交通、市政、社会事业等公共资源统筹协调和共建共享，建立跨行政区环境综合整治的长效机制，消除区际结合部管理盲点，提高社会管理和公共服务保障能力。

第三节 大力推进新城建设

充分发挥新城在优化空间、集聚人口、带动发展中的作用，创新理念，分类推进，将重点新城建设成为功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的长三角城市群重要组成部分。

分类推进新城建设。科学规划和定位新城功能，鼓励新城优势互补、功能互动，着力打造西部新城群，积极培育沿海沿江新城。优化提升嘉定、松江新城综合功能，建设长三角地区综合性节点城市。加快青浦新城建设，提升产业和居住功能。大力发展浦东南汇新城，建设综合性现代化滨海城市。加快奉贤南桥新城发展，加强功能性开发和提高综合配套水平。与产业结构调整相结合推动金山新城发展。支持崇明城桥新城走特色发展道路。

强化产城融合。统筹工业园区、产业基地、大型居住区与新城建设，加强产业发展与新城建设互动融合，创造有竞争力和吸引力的投资、工作、生活环境，引导本地就业、本地居住。集聚符合功能导向和就业容量大的产业项目，完善新城内外交通网络，提高教育、医疗、生活服务、文化娱乐等配套水平，培育城市个性和特色风貌，优化居住环境。

建立健全新城推进机制。加强全市统筹，优化资源配置，加大新城建设的政策聚焦和扶持力度。进一步下放项目建设、交通管理、市容绿化等审批权限。创新投融资模式，引导社会资本参与新城建设。优先在新城开展服务业、科技创新、教育医疗等改革试点。

第四节 提升小城镇建设和管理水平

加强小城镇规划，优化小城镇布局，实施有重点、有层次、有步骤的小城镇发展战略。

优化规划布局。加强近郊小城镇与中心城的互动，在中远郊集中发展一批区位优势、产业支撑好的小城镇，与新城形成功能互补。推动有条件的小城镇实施撤并，加快老集镇改造。浦东川沙新镇、闵行浦江镇、金山枫泾镇、崇明陈家镇等全国小城镇发展改革试点按照中小城市的标准，适度超前配置基础设施、公共服务设施，发展社区商业设施。加强小城镇特色风貌建设。

发展特色经济。依托重大产业基地和工业园区发展工业强镇，依托交通优势和区位条件发展商贸重镇，依托历史文脉和生态资源发展旅游名镇，不断壮大小城镇的经济实力。发挥小城镇自身优势，积极培育文化创意、动漫游戏、影视创作等新兴产业。

提高公共服务水平。鼓励多元投资主体参与小城镇建设，重点解决居民教育、医疗、就业、出行、居住等实际问题，提高小城镇居民生活质量。通过转移支付、对口支持、培育自身发展能力等方式，

探索提高小城镇公共服务水平的新办法、新途径。

加大综合改革力度。系统实施小城镇就业、社保、户籍管理、土地管理、村镇建设、公共服务等全方位改革，加快城乡一体化步伐。以委托或授权方式，下放行政管理权限，激发小城镇发展活力。

第五节 扎实推进新农村建设

依托特大城市综合优势，加大工业反哺农业、城市支持农村的力度，夯实农村发展基础，深化农村改革创新，全面提高农村发展水平。

推进农村基础设施建设。优先安排与农民生产生活相关的基础设施和环境建设，重点加强道路、危桥改造、农田水利、供水和污水处理、抗灾防灾等设施建设。全面完成规划保留村的路桥改造和建设，完善公共交通“村村通”。推进郊区供水集约化，推进农村生活污水处理。完善农村生活垃圾“户投放、村收集、镇运输、区处理”的收运处理系统。加快农村电网改造，加强信息基础设施建设。完善农村基础设施管理长效机制。加快编制村庄规划，继续推进自然村落保护和村庄改造。

加强农村基本公共服务。结合人口分布状况，完善农村义务教育和幼儿园、村卫生室配置。加强农村基层卫生队伍、师资队伍建设，培养高素质乡村社区医生，推进城乡义务教育教师队伍均衡配置。

建立农民增收长效机制。积极拓宽非农就业渠道，支持农民自主创业。加大农村富余劳动力培训力度，加快远郊农民转移就业，稳步提高农民工资性收入。通过发展经营性不动产等方式增强农村集体经济活力，提高农民的财产性收入。健全农业补贴等支持保护制度，鼓励发展多种形式的农家乐和农业旅游，提高农民经营性收入。健全城乡衔接的社会保障体系，逐步提高农民转移性收入。着力提高低收入农户收入。

深化农村改革。稳定和完善农村基本经营制度，推进农村土地承包权确权登记，建立健全土地经营权流转和管理服务平台，在依法自愿有偿的基础上，完善土地承包经营权流转市场。完善城乡平等的要素市场交换关系，建立土地指标交易平台，促进土地增值收益等主要用于农业农村。按照节约用地、保障农民权益的要求，推进征地制度改革，推行城乡建设用地增减挂钩政策。加快推进农村集体建设用地确权登记，积极推进农村集体建设用地有偿使用和流转，稳步推进农民宅基地置换工作。加强农村集体资产、资金、资源管理，深化农村集体经济组织产权制度改革，切实保障农民利益。

第七章 创建面向未来的智慧城市

大力实施信息化领先发展和带动战略，构建实时、便捷的信息感知体系，提升网络宽带化和应用智能化水平，推动信息技术与城市发展全面深度融合，建设以数字化、网络化、智能化为主要特征的智慧城市。

第一节 建设国际水平的信息基础设施

构建宽带、泛在、融合、安全的信息基础设施体系，成为国内带宽和服务最具竞争力的地区之一，为技术和应用创新提供基础保障，为广大消费者提供便捷和实惠的信息通信服务。

提升改造基础网络。加快建设城市光纤宽带网络，基本实现百兆家庭宽带接入能力全覆盖。构建新一代宽带无线移动通信网，基本实现无线移动宽带和主要公共场所无线局域网服务的全覆盖。建设下一代广播电视网，推进有线电视数字化整体转换和郊区有线电视网络整合、改造。持续推进亚太通信枢纽建设，提升互联网国际和省际出口能力，积极发展国际转接业务，建设新亚太海底光缆系统等设施，努力满足海量信息快速流动的需要。

有序推进“三网融合”。加快机制创新，推进电信网、广播电视网、互联网互联互通和业务融合，推动用户驻地网光纤接入综合改造。鼓励广电、电信业务双向进入，支持数字电视、手机电视、网络电视、网络电话等融合型业务发展。

增强功能平台服务能力。提升超级计算中心能级，不断拓宽应用和服务领域。构建适应云计算、物联网发展的基础设施环境，打造新一代互联网数据中心。发展高端网络运营中心、视讯内容制作和交易中心。

第二节 推进城市智能化管理

以需求为导向，积极运用先进传感、网络传输和信息处理技术，实施若干项重大信息化行动，推进城市管理和公共服务信息化，提升城市运行效率和管理服务水平。

实施数字城管行动。加强城市空间地理信息系统建设，完善规划土地与房屋管理、环境监测与市容监管、应急联动与处置管理等信息平台，促进城市专业领域管理精细化和服务便捷化。深化完善交通综合信息服务平台，拓展覆盖范围，注重数据采集，加强信息分析，提升交通管理与服务智能化水平。建立分工明确、协同高效的指挥系统，推动网格化管理向郊区新城和小城镇延伸，拓展管理内涵，提升管理水平。推进智能电网、智能水网和数字海洋等示范应用，促进城市公共基础设施管理智能化。

实施数字惠民行动。推动卫生、教育、旅游、气象、社区等公众关注度高、生活关联度大的公共服务领域信息化，提升社会领域信息化水平。建设以居民电子健康档案和医药卫生信息共享为核心的数字健康工程、以教育信息化公共服务平台为重点的数字教育工程、以社区管理与民生服务信息化为重点的数字社区工程。实施信息化无障碍工程，缩小不同人群和区域之间的“数字差距”。

实施电子政务行动。加快推进以信息共享、业务协同、应用集成为重点的电子政务建设，让全社会共享电子政务成效。加强重要信息系统建设，推进跨部门协同平台应用集成。建立集中与分布相结合的政务信息资源体系，强化基础信息的资源开发利用，促进政务信息资源的规范管理、快速查询和按需共享，为各类应用服务提供支撑。

专栏 7—1 信息化重点应用工程

智能交通工程：构建城乡一体的交通综合信息平台，鼓励车载信息服务、电子站牌、车辆识别等交通信息技术设备的研发和应用，推动交通卡、电子不停车收费（ETC）等交通信息系统与长三角地区衔接。

智能电网工程：改造传统电网，新建一批智能变电站，推广智能电表，建设网架坚强、运行灵活、开放互动的智能电网示范城市。

智能水网工程：整合水务、气象、海事、海洋、环境、港口等涉水管理部门的相关信息资源，完善相关监测、管理等服务体系。

数字城管工程：完善网格化管理信息系统，拓展城市管理范围和内容，加强管理数据的分析和研判，健全发现问题和快速处理问题的工作机制。

数字健康工程：统一规划建立市民健康数据共享和交换体系，加强医药卫生信息化建设，推进电子健康档案和统一医疗预约服务平台建设，提升医院诊疗业务智能化水平，推进一体化医疗保险管理、异地业务和结算发展。

数字教育工程：加强教学软件、课件和教育资源库建设和共享应用，开展电子互动教育试点，推广电子学籍卡应用。

数字气象工程：创建市民问诊式的虚拟气象台，建设以精细、互动、贴身为主要特点的气象惠民信息系统，不断提高气象预测预报能力。

数字社区工程：整合建设市民综合服务热线，完善社区信息服务设施，提高社区事务受理“一口式”应用水平，推进为老养老、社会救助、防灾减灾等领域的信息化应用，支持智能小区建设。

电子政务工程：探索建立全市统一的政务信息资源目录和交换平台，完善人口、法人、空间地理等基础信息库，加快建设网上审批系统和电子监察系统。

第三节 提升产业信息化水平

推进信息化与工业化深度融合，加快新一代信息技术产业化和传统产业改造，促进产业结构优化升级。

实施融合强业行动。以骨干企业为示范，推进信息技术在重点优势产业、战略性新兴产业和新型都市产业的渗透应用。鼓励企业充分应用信息技术，推动研发设计数字化、制造装备智能化、生产过

程自动化，提升信息化应用效能和产业能级。

实施电子商务行动。推进制造业、服务业领域的行业性电子商务平台建设和信息技术应用，鼓励大企业完善电子商务平台、中小企业应用第三方平台，促进网上商城和国际贸易电子化发展。完善电子支付、物流服务、信用管理、安全认证等服务体系，创建国家电子商务示范城市。

加快新一代信息技术产业化。以关键技术攻关和新兴技术应用为切入点，大力推进物联网、新型显示、网络和通信、集成电路、汽车电子等产业自主发展。积极推动国产基础软件、工业软件和行业应用软件开发及产业化，实施“云海计划”，打造云计算产业链。加快 IPv6 和移动互联网商业化应用，推动专业信息服务业和电子支付、网络视听、互动娱乐、数字出版、电子阅读等互联网服务业发展。

第四节 优化信息化发展环境

适应信息化快速发展的需要，着力提高信息安全保障能力，完善各类信息资源的开发利用机制，努力营造有利创新、兼顾安全的信息化发展环境。

健全信息安全保障体系。完善信息安全基础设施，建设国家级信息安全综合服务平台，向社会提供信息安全服务。优化信息安全综合监管机制，完善信息安全等级保护、安全测评、应急演练等监管制度。加大信息安全技术研发和推广力度，着力突破安全芯片、国产密码算法应用、可信安全终端、网络安全综合监控等信息安全关键技术，建立健全新技术、新业务应用的安全风险应对机制。

推进信息化有序发展。强化信息基础设施统筹规划和集约建设，加强无线电频率资源、台站设施等管理，加快推进信息化综合立法和标准制定实施。加强网络空间综合治理，探索政府监管、行业自律、公众监督相结合的网络治理机制，推进网络文明和网络诚信体系建设，积极营造健康和谐的网络社会环境。加强各类信息资源的公益开发、深度挖掘、规范管理和专业服务。

第八章 建设管理一流的现代都市

坚持以人为本、管建并举、管理为重、安全为先，积极推广世博城市管理经验，加强依法和长效管理，推进人性化服务、网格化覆盖、智能化应用、精细化管理，努力形成整洁、有序、高效、安全的城市现代化管理格局。

第一节 实现城市交通方便快捷

构建布局合理、衔接顺畅、信息互通、功能互补的现代综合交通体系，全面提升交通运输能力和综合服务水平。

增强门户枢纽服务功能。强化国际航运中心和亚太航空枢纽港地位，建设洋山深水港区四期、浦东机场第四跑道等重大工程，增强上海口岸对外辐射功能。加快建设 G40（沪陕）、S26（沪常）等高速公路，推进建设京沪高铁、沪通铁路、沪乍铁路等铁路通道，加快与长三角及全国交通网络的对接。推进大芦线二期、杭申线等内河高等级航道以及芦潮港、外高桥、漕泾等内河港区建设，形成内河集疏运系统框架。到 2015 年，高速公路达到 850 公里，铁路达到 450 公里，高等级内河航道达到 220 公里。

图 8—1 对外交通示意图

改善居民出行条件。落实公交优先发展战略，优先安排公交基础设施建设和资金投入，建立绿色安全、便捷快速、城乡一体的公共交通体系。加强轨道交通建设和运营组织，重点建设中心城连接郊区新城、大型居住社区、重点开发区的轨道交通项目，到 2015 年轨道交通运营里程达到 600 公里以上，轨道交通客运量占公共交通客运量的比重达到 50% 左右。优化地面公交线网和枢纽布局，完善停车换乘等静态交通系统，实现地面公交和轨道交通便捷换乘。完善市域道路网络，推进郊区国省干道、中心城区主次干道以及越江跨河通道建设，加强区际道路衔接，完善重点区域和重大项目的配套路网，加快农村地区道路改造。

提升交通管理和服务水平。整合交通管理资源，提高交通管理信息化水平和交通运行服务品质，增强交通引导组织能力，着力解决交通拥堵问题，确保城市交通安全。强化交通需求管理，统筹规划

道路交通与停车系统，推进停车差别化管理，完善机动车单行道系统，改善非机动车、步行及残障人士的通行环境。规范设置各类道路的指示路牌。加强宣传教育，鼓励社会参与，营造高效有序的交通环境。

第二节 强化城市资源供应保障

加强城市水资源、能源保障和服务，推进能源资源基础设施建设和改造，提高综合调控能力和服务质量。

确保饮用水洁净安全。加强从“源头到龙头”的供水设施改造和建设，确保供水水质达到国家新标准。加大水源地建设和保护力度，着力解决黄浦江上游水源地开放性问题，充分发挥青草沙水源地功能，建成东风西沙水源地，扩大长江优质水源供应范围，实现“两江并举、多源互补”的原水供应体系。推进郊区集约化供水工程，关闭郊区小水厂，全面实施黄浦江上游水源水厂深度处理改造，基本完成全市二次供水设施改造，基本实现城乡供水服务均衡化。

专栏 8—1 郊区集约化供水工程

新建一批原水管线：建设崇明岛东风西沙水源地原水管一期工程、青草沙水源地徐泾支线等水源地至水厂的原水管线。

新建、改扩建一批中心水厂：新建改建嘉定嘉北、青浦三水厂、金山一水厂等 15 座中心水厂，对取用黄浦江上游原水的水厂全部实施深度处理改造。

新建一批骨干输水管道：新建从中心水厂至拟关闭小水厂的输水管道约 640 公里，推进配水管网改造，降低供水管网漏损率和产销差率。

关闭郊区小水厂：关闭郊区以内河及地下水为水源的 74 座小水厂。

保障生产生活用电用气。坚持厂网并举、重在电网，加快市外电力通道、城市电网、农村电网的建设和改造，重点解决杨行、泗泾、南桥等地区的供电矛盾。优化调整电源结构，加快建设临港、崇明、闵行、青浦、吴泾等电厂，提高电力调峰、调频能力。推进煤炭清洁高效利用，建设先进煤电示范工程。建设进口液化天然气（LNG）二期工程，扩建五号沟气源备用站，形成西气、川气、LNG 和东海气等多气源供应格局。大力推广使用天然气，完成煤气替代。加强与长三角地区管网的互联互通，加快完善郊区天然气输配管网系统。积极发展高效清洁能源。加快调整能源消费结构，提高天然气、可再生能源等清洁能源比重。加快发展新能源和可再生能源，打造崇明国家级绿色能源示范县，建设张江国家光伏发电集中应用示范区等太阳能利用工程，建设东海大桥二期、杭州湾等大型海上风电场。积极发展热电联产、分布式供能系统。基本实现煤炭消费零增长，煤炭占一次能源比重下降到 40% 左右，力争非化石能源比重达到 12% 左右。健全能源储备体系，天然气、成品油、煤炭等主要能源品种的储备能力达到 15 天左右。

第三节 保持城市面貌文明整洁

坚持综合整治、疏堵结合，把世博经验转化为城市管理长效机制，努力提升市容环境质量。

强化文明规范执法。加强依法管理，把世博期间行之有效的临时性规章、措施转化为常态长效机制，完善城市管理各项标准和规范。健全城乡建设和管理协调统筹机制，推进管理流程再造，完善市、区县、街镇三级城管执法体制，形成有法可依、严格执法、文明执法的局面。

确保市容市貌整洁有序。加强对乱设摊、乱倒渣土、户外广告乱设置、乱张贴、违法建筑、非机动车乱停放等城市管理顽症的综合治理，加强建筑外立面整治，强化景观灯光管理，着力改善老旧居住区、城郊结合地区等重点区域的环境面貌。

扩大社会公众参与度。进一步发挥好市民群众参与城市管理和监督的积极性，丰富和完善市民巡访团、志愿者、市民热线等社会公众参与城市管理的途径。整合城建和相关行业服务热线，实现城市管理服务热线一号通，方便市民群众咨询投诉。

第四节 保障城市设施有序运营

坚持政企分开、管养分离，创新运营手段，完善维护机制，保障资金投入，推进标准化、专业化、规模化、跨区域的基础设施运营维护。

加强城市运行维护。围绕保障基础设施正常运转和综合治理市容环境，加大城市维护力度。加强对城市维护项目的监督、指导和考核，促进市、区县联动和系统维护，充分发挥基础设施整体效益。

完善长效管理机制。建立符合市情、科学有效、统一协调、市区县共担的城市维护项目管理体制，实现城市维护的常态长效管理。加强基础设施运营监测，形成日常检查、定期检测、运营评估的维护机制。制订不同领域基础设施的维护标准。开放城市维护作业市场，引入市场化、社会化机制，探索通过政府购买服务等手段，提高维护水平和服务质量。

加大投入保障力度。发挥各级政府的积极性，建立基础设施运营维护的财政保障机制，建立与基础设施规模相适应的投入增长机制。加强基础设施运营维护投入的后评估，强化资金监督管理，提高资金使用效率。

第五节 确保城市安全平稳运行

积极推广安全世博的成功经验，大力增强全社会的安全防范意识，进一步提高应对突发事件的预警响应和救援保障能力。

提高城市安全防范水平。加强交通、消防、建筑施工、危险化学品、地下空间等领域的安全基础设施建设、隐患排查治理和安全技术改造，落实防火、防爆和反恐防范措施，有效防范和坚决遏制重特大事故发生，重点增强对高层建筑防火、轨道交通救援以及公共场所突发事件的防范和处置能力。强化市民群众的安全防范和自救意识，普及安全防护技能，推进基层民防组织、志愿者队伍和应急避难场所建设。健全城市科技备灾、灾情评估、社区综合减灾体系。

完善突发事件预警机制。加快城市多灾种早期预警机制建设，完善防汛防台、气象灾害、地震灾害、海洋灾害、轨道交通、重特大火灾、危化事故、旅游突发事件、动物疫病等专业监测预警系统，着力增强预防与应对极端性灾害能力。建立预警信息统一发布平台，推进预警信息发布终端进社区、乡村、企业和学校。加强突发事件信息系统建设，整合全市实时监控资源，实现各级各类应急管理信息系统的互联互通。

增强应急救援保障能力。加强应急联动能力建设，实现应急联动体系全覆盖，提升应急联动指挥的权威性和响应度。完善应急预案体系，增强各类应急预案的有效性。完善应急通信、应急物资储备、紧急交通运输、医疗救助、自然灾害救助等应急保障体系，增强全社会应急救援动员能力。建立健全以综合应急救援队伍为骨干、各专业救援队伍为支撑、各类基层应急救援队伍为补充的多层次、全方位应急救援体系，提高救援队伍专业化和装备现代化水平。

第九章 营造生态宜居的绿色家园

坚持实施节约资源和保护环境基本国策，按照控制总量、调整存量、注重长效、社会参与的要求，积极应对气候变化，推动绿色低碳发展，着力推进节能减排、环境保护和生态建设，加快建设资源节约型和环境友好型城市，努力使我们的家园更加生态宜居，实现城市可持续发展。

第一节 让生产生活更加绿色低碳

积极应对气候变化，持续降低能耗强度，有效控制温室气体排放，确保完成国家下达的节能减排指标，促进经济社会绿色低碳发展。

专栏 9—1 低碳发展

低碳发展是指以最大限度地降低碳排放和碳消耗为特征的经济发展模式。实现低碳发展，要以低碳能源系统、低碳技术体系和低碳产业结构为基础，以技术创新和制度创新为核心，建立与低碳要求相适应的生产生活方式和政策法规体系，不断提高碳利用率和可再生能源比重，减少温室气体排放，逐步使经济发展摆脱对化石能源的依赖，最终实现可持续发展。

调整淘汰落后产能。综合运用法律、经济等手段，加快调整淘汰高能耗、高污染、高危险和低效

益的劣势企业、劣势产品和落后工艺，重点关停和淘汰零星化工、纺织印染、皮革制造等行业，大幅缩减危险化学品生产和仓储企业数量，实现电镀、热处理、锻造、铸造等四大加工工艺总量压缩一半。确保完成国家下达的电力“上大压小”任务。

推进重点领域节能。建立全市重点用能单位节能监控平台。深入推进工业节能，完善重点用能单位能效管理，推进能源审计、对标管理和清洁生产，实施工业用电设备节电、工业锅炉节能等技改专项工程。强化建筑节能，新建建筑全面实行 65% 的节能标准，加强既有建筑节能改造，提高建筑用能管理水平。加强交通节能，鼓励和引导市民绿色出行，有序发展公共租赁自行车，积极推广节能环保型交通运输工具和运输方式。对机关、学校、医院、商场、旅游宾馆等公共机构和大型公共建筑，实施能耗定额管理制度。

推广节能低碳技术和产品。加快节能、低碳、环保技术开发和产品推广，探索推进碳捕获与封存技术的研发和试点。实施节能环保产品惠民工程，全面推广节能汽车、节能空调、高效照明、节能燃气灶等节能环保器具。

健全节能降耗长效机制。合理控制能源消费总量，提高能源利用效率，坚持节能措施与项目建设同时审批、同时施工、同时验收制度，实施固定资产投资项目能评制度，严格实施强制性能耗标准和能效标识制度。强化节能目标责任考核，完善节能法规和标准。健全节能市场化机制，推广合同能源管理，培育一批大型专业化节能服务公司。运用价格、财税等手段推进节能降耗，完善重要能源价格形成机制，进一步健全体现差别化、限制性、惩罚性的价格政策。开展节能减排全民行动，倡导绿色低碳的生产生活方式和消费模式。

积极应对气候变化。综合运用调整产业结构和能源结构、节约能源和提高能效、增加森林碳汇等多种手段，有效控制温室气体排放。探索建立低碳产品标准、标识和认证等制度。鼓励碳金融市场发展，探索开展节能量和碳排放交易试点。加强适应气候变化能力建设，开展气候变化科学研究、观测和影响评估，增强应对极端气候事件能力。开展低碳发展试点。

第二节 让城市资源更加有效利用

坚持开发和节约并举、节约优先，大力发展循环经济，加强资源节约集约利用，努力让垃圾转化为资源，让各类资源发挥更高效用。

节约集约利用土地。实施最严格的耕地保护制度和土地利用制度，强化用地节地责任和考核，健全节约土地标准，分类设定基本农田、基础设施、产业、生态等不同领域用地的控制线。严格控制新增建设用地规模，确保新增工业用地落在规划工业区块范围内，适度提高产业园区的开发强度，探索土地出让弹性年期制度。积极盘活存量土地资源，加大闲置土地处置力度，促进低效土地二次开发。加强地下空间总体规划、综合开发、集约化利用和整体性保护，加快推进轨道交通站点综合开发。

建设节水型社会。加强节水型城区建设，实施节水示范工程，推广雨水、河水、中水等替代水源利用，全面推广园林绿化、市容环卫等市政公用行业计量用水，大力应用和推广节水技术。到 2015 年，单位生产总值用水量比 2010 年下降 20% 以上。

推进资源综合利用。鼓励和引导绿色消费，严格限制商品过度包装，大力削减一次性用品使用，推广清洁生产和再制造生产模式。积极推广各种循环经济发展模式。支持一批技术先进、环保达标、资源回收率高的可再生资源利用企业发展，建设若干个“城市矿产示范基地”。

提高垃圾处置水平。按照减量化、资源化和无害化的要求，完善生活垃圾的分类投放、收集、转运、处置体系，提高分类运输和分类处置利用水平，着力降低人均生活垃圾处理量。推进落实“一主多点”的生活垃圾处理设施规划布局，加快建设老港固体废弃物综合利用基地，着力推进郊区生活垃圾处理设施建设，加大垃圾处理污染防治力度。深化完善生活垃圾处理环境补偿机制。推进工业固废资源化利用和无害化处置。确保危险废物、医疗废物全面安全处置。

专栏 9—2 生活垃圾减量

推进生活垃圾减量，是倡导低碳生活、提升城市整体文明水平的客观需要。“十二五”期间，要建立社会化的、覆盖生产、流通、消费全过程的生活垃圾源头减量工作机制，最大限度地从源头避免和减少生活垃圾产生。坚持生活垃圾“大分流、小分类”的源头分类基本模式，建立健全生活垃圾专项分流处理系统，逐步建立日常生活垃圾投放、收运、处理的全过程分类系统，2015年，争取人均生活垃圾处理量控制在0.8千克/日左右，比2010年减少20%以上。

第三节 让城市环境更加天蓝水清

坚持防治结合、预防为主，强化污染源头控制，注重环境协同治理，继续滚动实施环保三年行动计划，有效改善环境质量，努力让空气更加清新、让河水更加清澈。

综合治理水环境。有效控制化学需氧量、氨氮、总磷等污染物排放总量，推进污水处理厂和收集管网建设，完成白龙港污水处理厂扩建二期、白龙港南线东段及郊区污水管网工程，实施初期雨水处理和雨污混接改造，基本完成全市建成区直排污染源截污纳管。加快竹园污泥处理工程、郊区污水厂污泥处理工程建设，在全国率先实现污水厂污泥基本有效处理。提高城镇排水和区域除涝能力，基本消除中心城区排水系统盲点和低标准状况。加强河道整治和生态修复，重点推进藻浜、淀浦河等骨干河道环境综合整治，实现城乡河道水质稳中有升，全面消除黑臭。落实国家太湖流域水环境综合治理要求，确保完成整治任务。

改善空气质量。协同控制二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等多种大气污染，有效缓解酸雨、灰霾、臭氧等复合型污染。推进燃煤电厂脱硝和高效除尘改造，钢铁行业全面实施烧结机烟气脱硫，石化、钢铁等行业实施挥发性有机物排放总量控制。全面实施中小燃煤锅炉清洁能源替代，推进工业锅炉及炉窑的烟气脱硫、低氮燃烧和高效除尘改造。加强流动源污染控制，推行机动车尾气检测维护（I/M）制度，实施新车国V排放标准。大力推进秸秆综合利用，禁止秸秆焚烧。

强化环境治理。加强对重大环境风险源的动态监测和风险预警及控制。强化环保责任制和执法监督，健全重大环境事件和污染事故责任追究制度。实施排污许可证制度，探索完善环保违法信息披露、排污权交易和抵押制度。提高排污收费标准，建立健全污染者付费及处罚制度。加大环境执法力度，实行严格的环保准入，依法开展环境影响评价。建立多元环保投融资机制，环保投入相当于全市生产总值比例保持在3%左右。加强流域、区域环境合作和污染联防联控。加强杭州湾北岸化工集中区、宝山南大地区、高桥石化地区、青东农场等重点地区的环境综合整治。积极防治噪声污染、辐射污染。

第四节 让城市生态更加清新宜人

加强多层次、成网络、功能复合的基本生态网络建设，充分发挥耕地、林园地、绿地和湿地的综合生态功能，加强生态保护，维护生态安全，努力营造良好的绿色生态环境。

拓展城市绿色空间。推进大型公共绿地、楔形绿地以及新城、小城镇和大型居住区绿地建设，基本建成外环绿带工程，启动建设郊环绿带。大力推广屋顶、墙体等立体绿化。启动中心城区林荫大道建设工程，优化行道树品种结构，增加高大乔木树种比例。加大老公园改造力度，完善镇级公园体系。加快建设生态公益林和生态廊道，适度发展经济果林，积极推进农田林网和郊区“四旁”林建设。合理开放和利用郊区生态林地资源，选择部分具备条件的生态公益林和湿地改造为郊野公园，扩大市民群众游览休闲的生态空间。建设林业“三防”体系工程。到2015年，森林覆盖率达到15%，绿化覆盖率达到38.5%。

保护海洋生态和滩涂湿地。科学开发利用滩涂资源，实施湿地动态保护，实现湿地保有量动态平衡。加强野生动植物及栖息地保护，推进崇明东滩鸟类国家级自然保护区、九段沙湿地国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区和金山三岛自然保护区建设。坚持海陆统筹，制定和实施海洋发展战略，完善海洋功能区划，科学规划海洋经济发展，合理开发利用海洋资源，保护海岛、海岸带和海洋生态环境。

建设崇明生态岛。加快实施崇明生态岛建设纲要，加强水资源、水环境和绿化林业建设，完善环

境基础设施体系，推动陈家镇、东滩生态建设和低碳发展，积极推进崇明国家可持续发展实验区建设，促进崇明岛、长兴岛、横沙岛联动发展，着力提高生态环境品质，打造市民群众休闲度假的生态后花园。

第十章 创造安居乐业的人民生活

坚持民生为本、城乡一体、统筹兼顾、循序渐进，着力完善保障和改善民生的制度安排，逐步扩大多数领域、多层次、多元化的公共服务供给，提高基本公共服务保障能力和均等化水平，不断改善人民生活，让改革发展成果更多更好惠及人民。

第一节 千方百计扩大就业

把就业作为民生之本，完善劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业相结合的机制，实施更加积极的就业政策，创造平等就业机会，促进就业结构优化和劳动关系和谐。

多渠道增加就业。促进经济发展与扩大就业相结合，支持服务业和中小企业发展，建立产业、财税、投资等政策与促进就业政策的联动机制。大力支持和鼓励创业，开展创业培训和实训，完善创业融资、税收、场地等扶持政策，积极发展各类创业园区。加大对残疾人、零就业家庭等就业困难人员的就业援助力度，促进高校毕业生和农村富余劳动力就业。“十二五”期间，力争每年新增就业岗位不低于 50 万个。

提高劳动者就业能力。适应经济转型需要，开展面向全体劳动者的职业培训，加强择业观念教育。整合培训资源，完善补贴政策，根据劳动者的不同需求开展分类培训，全面提高劳动者的职业素质和就业能力。“十二五”期间，力争完成本地劳动者职业培训 100 万人，完成外来农民工培训 50 万人。发挥行业企业的主体作用，探索建立一批高技能人才培养示范基地，加强高技能人才培养。到 2015 年，高级工以上技能人才占技能劳动者的比重达到 30%。

加强劳动者就业服务。完善政策法规体系，健全统一规范灵活的人力资源市场，大力发展人力资源服务业，进一步发挥市场在人力资源配置中的基础性作用。推进就业服务信息化，整合公共人力资源服务功能，努力为包括外来从业人员在内的全体劳动者提供均等化、优质高效的就业创业服务。健全失业监测预警制度。

构建和谐劳动关系。严格贯彻劳动法，完善劳动保障政策法规体系，妥善化解劳动争议，保护劳动关系双方合法权益。建立健全劳动关系预警和应急处理机制，完善劳动用工管理制度，规范用工秩序，推进集体协商，努力实现同工同酬。依法推动企业普遍建立工会组织，探索基层工会“公推直选”制度和建立专业工会干部队伍，切实维护劳动者权益。加强劳动保护，注重对新成长劳动者的人文关怀。

第二节 合理调整收入分配关系

把收入作为民生之源，加快形成合理有序的收入分配格局，努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，切实扭转收入差距扩大趋势。

促进居民收入普遍较快增长。依法完善企业职工工资决定机制、正常增长机制和支付保障机制，推进企业和行业工资集体协商，发挥工资指导价、劳动力市场（岗位）工资指导价位和行业人工成本等对企业工资分配的调节作用，努力实现劳动报酬和劳动生产率同步提高。继续提高最低工资标准，提高幅度不低于职工平均工资增长幅度。逐步提高基本养老金、最低生活保障等各类社会保障标准，增加居民转移性收入。

扩大中等收入者比重。大力发展知识密集型的现代服务业和新兴产业，提高人力资本参与初次分配的比重。鼓励劳动者以资本、技术、专利和管理等参与分配，创造条件增加居民财产性收入。鼓励民间投资和创业致富，拓宽经营性收入来源。

加强收入分配调节。发挥税收对收入分配的调节作用，积极落实国家税收改革政策，推动建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度。建立国有土地等公共资源出让收益全民共享机制，出让收益主要用于公共服务支出。健全国有资本经营预算和收益分享制度，扩大国有资本收益上交范围，提高

上交比例，统一纳入公共财政。控制垄断行业工资水平。完善公务员工资正常调整机制。深化事业单位收入分配制度改革。

第三节 完善社会保障体系

把保障作为民生之基，坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，健全覆盖全体市民的社会保障体系。

完善基本养老保险制度。推进基本养老保险制度整合，加快实现基本养老保险的制度全覆盖。逐步形成以城镇职工养老保险和新型农村社会养老保险为核心的基本养老保险制度体系，完善被征地农民和城镇老年居民养老保障制度。完善以城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗为主体的基本医疗保险制度体系。完善养老金计发办法和增长机制，稳妥推进柔性延迟领取养老金年龄试点。

提高社保基金可持续发展能力。加快建立国资、财政、土地收益等多元投入的社保筹资机制和基金保值增值机制。支持和促进企业年金和职业年金发展，鼓励有条件的单位和个人参加商业保险、补充保险。加强社保基金监管，逐步建立社保基金预决算人大报告制度。

健全失业、生育、工伤等保险制度。探索建立失业保险基金促进就业的长效机制，发挥失业保险制度保障生活、促进就业、预防失业的功能。进一步完善生育保险政策，促进生育保险可持续发展。逐步建立工伤康复制度，探索开展工伤预防，进一步扩大工伤保险覆盖面。稳妥提高失业、生育、工伤、遗属等社会保障待遇。

大力发展社会救助、社会福利和慈善事业。健全最低生活保障制度和社会救助机制，完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，着力解决支出型贫困，不断扩大困难群体受益面。健全灾害突发等临时救助制度。建立健全社会福利服务体系，加强为老年人、困境儿童、残疾人、优抚群体的福利服务。完善居民经济状况核对系统，公平实施各类社会保障、社会救助和福利政策。大力发展慈善事业，积极培育慈善组织。

第四节 改善居民居住条件

把住房保障作为改善民生的重中之重，加快建设分层次、多渠道、成系统的住房保障体系，逐步解决中低收入家庭住房困难问题，不断改善居民居住条件，提升居住品质。

加大保障性住房供给。着力完善廉租住房、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，鼓励探索更多的保障性住房供给方式。适时调整保障性住房准入标准，确保符合条件的廉租住房申请家庭应保尽保，逐步扩大经济适用住房保障范围，积极发展公共租赁住房，加快建设动迁安置房，“十二五”期间预计新增供应各类保障性住房 100 万套（间）左右。完善保障性住房建设、供应、使用、退出等管理办法。加快大型居住社区建设，健全市政公建等配套设施及公共服务，进一步完善财政、金融、土地等支持政策。

专栏 10—1 “四位一体”住房保障体系

廉租住房：主要面向低收入住房困难家庭，包括租金配租和实物配租两种形式。到“十二五”期末，预计新增供应廉租住房 7.5 万户。

经济适用住房：主要针对中低收入住房困难家庭。“十二五”期间，预计新增供应经济适用住房 40 万套。

公共租赁住房：主要针对部分青年职工、引进人才和来沪务工人员等群体的阶段性居住困难，包括公共租赁住房和单位租赁住房两类。“十二五”期间，预计新增供应公共租赁住房 18 万套（间）。

动迁安置房：主要针对市政动迁和部分旧区改造家庭。“十二五”期间，预计新增供应动迁安置房 35 万套。

推进旧区改造和旧住房综合改造。坚持“拆、改、留、修”并举，全面实施旧区改造新机制和政策，继续推进旧区改造和旧住房综合改造。“十二五”期间中心城区完成 350 万平方米左右二级旧里以下房屋改造，完成 5000 万平方米旧住房综合改造。扩大旧住房综合改造范围，逐步对上世纪 70 年代以前建造的老公房实施综合维修。积极推进郊区城镇的危旧房改造。

提高住宅建设品质。完善住宅规划、设计、建设、验收等标准，广泛应用先进技术和理念，加大

装配式工业化住宅、全装修住宅的推进力度，积极发展节能省地环保型住宅，不断提高住宅科技含量，推动住宅品质迈上新台阶。

第五节 全面提升教育水平

着眼于每一个学生的终身发展和人的全面发展，坚持教育优先发展战略，在转变教育发展模式、创新人才培养、扩大教育开放、实现基本公共教育服务均等化等方面率先突破，为 2020 年全面实现教育现代化奠定坚实基础。

大力促进教育公平。强化政府教育公共服务职能，优化调整教育资源布局，加大幼儿园、中小学建设力度，积极应对入园、入学高峰。加大义务教育统筹力度，推进优质教育资源向薄弱地区延伸，逐步统一全市义务教育阶段学校标准，完善校长教师合理流动机制，加快缩小城乡教育差距。保障来沪从业人员同住子女平等接受义务教育。推进医教结合，建设特殊教育公共服务平台。

专栏 10—2 加强教育公共服务

加强教育投入：全市财政性教育投入占地方财政支出比重 2012 年达到 15%，增加学前教育财政经费投入。加大转移支付力度，缩小区县教育财政投入差距。

增加教育资源：配合郊区新城和大型居住社区建设，新建一批幼儿园、小学和初中。

统一配置标准：逐步统一全市义务教育阶段学校经费、学校配置、教师收入、教师配置等标准。

保障来沪从业人员同住子女受教育权利：增加来沪从业人员同住子女在全日制公办学校免费接受义务教育的比例，扩大其接受职业教育的规模。

完善特殊教育：推进特殊教育学校改扩建和迁建，改善办学条件。

切实提高教育质量。坚持育人为本，品德、知识、能力培养相结合，推进教学内容和教学方式改革，深化实施素质教育，增强学生创新精神和实践能力。大力发展学前教育，提高保教质量。巩固提高义务教育质量和水平，减轻中小学课业负担。推动普通高中特色化、多样化发展。鼓励行业、企业通过多种形式参与职业教育，着力提高学生职业道德、职业技能和就业创业能力。提升高校教学科研水平，加快推进世界一流大学和高水平大学建设。大力发展继续教育，构建灵活开放的终身教育体系。

建设高素质的教师队伍。加强师德师风建设，强化教师爱岗敬业和教书育人意识。改革教师培养模式，提高教师业务能力。不断完善教师职业资格、职务评聘、优秀教师激励等制度，提高教师社会地位，鼓励优秀人才终身从教。

深化教育综合改革。全面实施国家和本市中长期教育改革和发展规划纲要，大力推进国家教育综合改革试验区建设。加快建设现代学校制度，落实和扩大学校办学自主权。深化高校管理体制、办学机制、评价体系、招生模式等改革，实施高校分类管理，提升高校人才培养、科学研究和社会服务的整体水平。加强中等职业教育与高等职业教育衔接，构建现代职业教育体系。促进职业教育与普通教育相互渗透，优化普通高中和中等职业教育比例。进一步扩大教育开放，提高教育国际化水平。完善民办学校支持政策，支持民办教育提高质量、办出特色。

专栏 10—3 国家教育综合改革试验区

2010 年 3 月，国家教育部与上海市人民政府签署部市共建国家教育综合改革试验区战略合作协议。主要内容包括：一是探索扩大教育对外开放的机制与模式，加快创办新型中外合作高水平大学，提升教育国际化水平。二是探索人才培养模式和招生考试制度改革，进一步扩大上海招生考试自主权，全面实施素质教育。三是探索构建职业教育“立交桥”，加快构建中高职贯通的现代职业教育体系。四是探索推动学习型社会建设的新机制，不断强化完善上海开放大学功能，完善终身教育体系等。

第六节 提高居民健康水平

坚持基本医疗卫生服务的公益性，建立健全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、可及的基本公共卫生服务和基本医疗服务，居民主要健康指标达到世界先进水平。

普遍提高居民健康素质。深入推进健康城市建设，增强居民的健康意识和健康自我管理能力。促进科学健身，使体育运动成为市民生活的重要组成部分。注重发挥中医药“治未病”和“简便验廉”的优势，促进中医药事业健康持续发展。实施优生促进工程，提高出生人口素质。

专栏 10—4 健康城市

为应对城市化进程加快给市民健康带来的挑战，世界卫生组织在全球倡导健康城市建设。上海将逐步建立“政府引导、部门合作、市民参与”的健康促进工作体系，围绕生活方式健康促进、场所健康促进、人群健康促进等三大重点，持续推进合理膳食、全民健身、戒烟限酒、心理健康、健齿护眼、中医治未病、健康社区、健康单位、健康幼儿、健康老人等十项行动，积极组织实施健康生活方式行动周、实用健康工具发放、“健康大讲堂”系列健康讲座、“气象与健康服务”等系列项目，不断增强市民的健康意识和自我保健能力，提高市民身体健康、心理健康、社会适应能力和道德健康水平。

实现公共卫生服务均等化。面向常住人口，完善公共卫生服务体系。在全面实施国家基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务专项的基础上，进一步增加针对儿童、老年人群体的公共卫生服务。加强对重大、新发、输入性和不明原因传染病、慢性病、职业病的预防和控制，提高公共卫生预测预警和处理突发事件的能力。

优化医疗资源结构和布局。加快“5+3+1”郊区三级医院的建设，完善运行机制，提高郊区医疗服务能力。优化医疗资源结构，重点加强老年护理、精神卫生、康复、妇幼卫生等薄弱医疗资源配置。到2015年，精神卫生床位达到1.8万张。

提高医疗服务能力和质量。完善和实施住院医师、专科医生规范化培训制度，提高临床医生整体素质。创新和完善社区卫生服务模式，探索建立家庭医生制度。完善院前急救体系，建立全市统一的“120”调度指挥系统。加强卫生科研和学科人才建设，基本形成亚洲医学中心城市的主要功能。

专栏 10—5 家庭医生制

家庭医生制是以全科医生为主要载体、社区为范围、家庭为单位、全面健康管理为目标，通过契约服务的形式，为居民提供连续、安全、有效、适宜的综合医疗卫生服务和健康管理的服务模式。这种模式已在世界上50多个国家和地区推行，通过与居民签约，实行首诊制度，按照人头预付服务经费等方式，从机制上成为服务对象健康和卫生经费的“双重守门人”。

“十二五”期间，上海将开展家庭医生制服务模式的试点，由家庭医生对一定数量的人群开展健康管理，实行家庭医生首诊制和医保按服务人口付费，逐步建立与国际接轨的家庭医生制。

努力提高医疗保障水平。完善医保制度，逐步缩小各类基本医保制度保障水平差异。改革医保支付方式，控制医疗费用不合理增长。调整医保支付比例，进一步完善医保综合减负、医疗救助、各类医疗互助等补充保障制度，加快推进商业医疗保险健康发展。

深化医药卫生体制改革。全面实施国家和本市医药卫生体制改革方案。加大医疗卫生事业投入，完善公立医院管理、运行、补偿、监管等体制机制。合理确定二级医院功能定位，盘活医疗资源。深化社区卫生服务综合改革，创新和完善服务模式。逐步推进分级医疗、社区首诊、双向转诊，提高医疗资源使用效率。全面实施国家基本药物制度，逐步提高基本药物使用比例。

第七节 完善为老服务体系

积极应对人口老龄化，巩固完善家庭自我照顾、社区居家养老服务和机构养老为一体的养老服务格局，提高老年人健康水平和生活质量，营造尊老敬老爱老的社会氛围，实现老有所养、老有所为，让老年人生活舒心幸福。

增强养老服务供给能力。加大各级财政投入，以优化布局、床位供给和提高服务水平为重点增强养老服务能力。整体规划、分步推进养老服务设施建设，同步规划建设大型居住区和郊区新城的养老配套设施。完善养老服务需求评估体系，扩大社会化养老服务覆盖面和服务内容，优先满足高龄、失能、失智老人的养老需求。鼓励和支持民间资本参与养老服务领域，吸引社会力量建设养老长期护理机构、老年公寓和休闲养老基地，培育一批有资质、有能力、有品牌的养老设施专业运营管理机构。到2015年，社区居家养老服务人数达到30万人，养老机构床位达到12.5万张。积极探索异地养老等新机制。

逐步建立老年护理制度。启动老年护理保障计划试点，探索建立老年护理保障制度。实施老年护理体系建设工程，加强老年护理床位和服务队伍建设，形成由机构护理、社区护理和居家护理组成的老年护理体系。到2015年，老年护理床位达到2万张。

专栏 10—6 老年护理保障计划

为应对本市人口老龄化、高龄化趋势，以进一步提高老年人群生活质量为目标，充分利用现有的家庭病床、社区病床、老年护理医院、养老机构等各类资源，为符合一定条件的社区老年居民提供社会化护理服务的一项专项计划。主要包括：引入专业评估机制，科学界定护理等级；保障方式采取实物支付（提供服务）与货币补贴相结合；资金筹措主要依托医保基金，政府资金予以适当补助。在起步阶段，优先将80周岁以上的本市城镇户籍居民纳入保障计划，并逐步扩大覆盖范围。

丰富老年生活。继续发展老年教育，增加老年活动场所和文体设施，积极支持老年文体团队活动，加强老年人健康干预、心理慰藉，提高老年人健康水平和生活质量。鼓励老年人积极参与社会活动。促进老龄事业和产业健康发展。

第十一章 促进和谐有序的社会管理

坚持以人为本、服务为先、社会参与、共建共享，顺应社会发展新趋势，转变社会管理理念，创新社会管理模式，加强社会管理法规、体制、队伍和能力建设，注重依法加强和改进社会管理，营造和谐稳定的社会环境。

第一节 创新社会管理体制机制

按照统筹兼顾、动态协调的原则，推进社会管理体制机制创新，进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。

完善社会管理体制。发挥党委的领导核心作用和政府的主导作用，强化社会管理和公共服务职能，发挥基层群众性自治组织、各类社会组织和企事业单位的协同作用，最广泛地动员和组织公民依法参与社会管理。加强社会政策综合平衡，形成权责一致、条块结合、各司其职的社会管理新体制。

创新社会管理机制。加强源头治理，更加注重民生和制度建设，尽可能防止和减少社会问题的产生。加强动态协调，更加注重平等沟通和协商，及时化解社会矛盾。加强应急管理，有效应对和妥善处置突发公共事件，最大限度地增加和谐因素，化解消极因素，激发社会活力。深入开展社会管理创新综合试点，坚持条块协同，加强基层管理和服务资源整合联动，推进网络化管理。

第二节 加强基层社区建设

坚持社区党组织的领导核心作用，完善社区治理结构，加强社区公共服务，发挥基层自治功能，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接，使社区成为管理有序、服务完善、民主自治、文明祥和的社会生活共同体。

推进基层民主自治。推进居委会直选和村委会海选，推行村“四议两公开”，全面推广听证会、协调会、评议会等民主管理制度。增强居（村）委会自治功能，引导居（村）委会运用协商、沟通、合作等方法，处理社区事务和协调社区矛盾。健全党代表、人大代表等联系社区制度，健全社区居民参与重大公共政策的制定、实施、评估和监督的机制，激发居民参与社区管理的积极性。

强化社区公共服务。增强社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心功能，完善管理体制和运行机制，逐步增加生活服务、矛盾调处、平安建设等服务内容，为居民提供更便捷、更符合需求的社区公共服务。

完善社区治理结构。强化社区街道组织公共服务、实施综合管理、监督专业管理、调动社区资源、指导自治组织和维护社会稳定的职能。积极探索镇管社区模式。鼓励驻区单位参与社区建设。支持居委会依法组织居民开展自治活动和协助基层政府及派出机构工作。探索完善居民区党组织、居委会、业委会和物业服务企业“四位一体”的协调机制，加快完善住房产权和物业管理。

第三节 鼓励社会各方参与

加大对社会组织和社会工作者队伍发展的支持力度，完善社会组织参与社会管理的政策，引导和支持社会力量参与社会管理。

大力培育和发展社会组织。完善社会组织登记管理制度，健全公共财政对社会组织的资助和奖励机制，加大政府购买公共服务的力度，鼓励社会资金支持公益事业。大力发展公益性社会组织，支持发展行业性社会组织，引导发展学术团体、网络社团等社会组织。加强枢纽型社会组织建设，发挥其社会组织管理、发展、服务中的重要作用。推进政社分开、管办分离，引导社会组织完善内部治理结构，提高自我发展和服务社会的能力。

加强社会工作者队伍建设。健全社会工作者职业能力评估机制和薪酬制度,推进社会工作专业化、职业化。健全社会工作发展保障体系,完善政府购买社会工作服务制度,推行项目化、契约化的运作机制。大力培育专业社会工作机构,拓展更多社会工作服务领域。到 2015 年,每十万人拥有专职社会工作者人数达到 80 人。

专栏 11—1 社会工作人才队伍建设目标

社会工作人才队伍是帮助社区家庭个人实现社会功能、预防和解决社会问题、促进社会和谐稳定的重要力量。到 2015 年,全市社会工作人员将达到 7.2 万人,其中具有专业资质的社会工作者达 1.6 万人;一线社工、临床治疗社工、社工督导、行政管理人员和政策研究制定人员的结构比例将分别达到 85%、10%、3%、1%、1%。

鼓励公民参与社会活动。引导市民树立社会责任意识,更多参与公益活动和社会公共事务,共同推动社会进步。加强基层社区党群工作者、居委会干部、社会工作者、志愿者等队伍建设,积极发挥人民调解员、就业援助员、助残员等作用。

第四节 维护社会安全稳定

依法加强社会治安综合治理,深入开展平安建设,拓宽民意表达渠道,积极预防和化解各种社会矛盾,确保广大群众人身财产安全,促进社会和谐安定。

健全社会治安防控体系。完善预防和减少犯罪工作体系,加强禁毒、社区矫正及预防青少年犯罪工作。加强城乡社区警务、群防群治等基层基础建设,深化区域警务合作,加大平安建设的科技投入,增强公共安全和社会治安保障能力。加强政法队伍建设,严格公正廉洁文明执法。严密防范、依法打击各种违法犯罪活动。加强社会治安重点地区的排查整治。依法加强对网络虚拟社会的监测和管理。

畅通民意表达和回应渠道。切实发挥人大、政协、人民团体等反映民意的主渠道作用,健全社会组织反映民意的机制,重视和关注网络民意,完善社情民意回应机制。畅通信访渠道,完善信访初次办理、信访代理、律师等第三方参与、信访事项终结等长效工作机制,规范信访秩序。加大法律援助和司法救助力度,引导群众依法有序合理表达利益诉求。

创新矛盾预防和化解机制。注重矛盾纠纷的源头预防,全面推行重大事项社会稳定风险分析和评估制度,使之成为政策制定和项目审批的必备环节。健全矛盾纠纷排查调处和社区舆情汇集分析机制,完善重大公共安全事件、群体性事件的预防预警和应急处置体系。构建多元化矛盾纠纷解决机制和“属事”与“属地”管辖相结合的联动化解机制。加强各级各类调解组织建设和人才培养,完善以人民调解为基础,人民调解、行政调解、仲裁调解和司法调解联动的工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合平台。

加强安全生产监督管理。严格安全目标考核和责任追究,完善安全生产监管管理方式,健全联动执法机制,加强重点行业领域的安全生产监管,防范重大事故发生,全面提升安全生产水平。到 2015 年,亿元生产总值生产安全事故死亡率比“十一五”期末下降 36% 以上。

保障食品药品安全。大力推进食品药品安全监督的制度和能力建设,逐步推广农产品质量安全产地准出、市场准入和信息可追溯制度,完善从农田到餐桌全过程的监管网络,强化药品动态监管和风险控制,提高医疗器械安全水平,保障市民饮食和用药安全。

完善国防动员体系。加强国防动员和民兵预备役建设,深化全国防教育,支持国防后备力量和驻沪部队、武警部队建设,积极开展军民共建与和谐创建活动,做好拥军优属和拥政爱民工作。

第五节 加强人口综合服务和管理

加强人口综合调控,提高人口服务和管理水平,促进人口与城市的协调发展,促进不同人群的社会融合。

深化完善人口政策。加强人口总量调控,优化人口结构布局。坚持计划生育基本国策,逐步完善生育政策。积极稳妥推进户籍制度改革,健全居住证、居住证转办常住户口、引进人才直接落户等政策体系。引导人口向新城、小城镇、大型居住社区集聚。

加强人口综合服务。健全实有人口、实有房屋全覆盖管理服务机制,逐步实现居住地服务和管理。切实保障妇女合法权益,加强未成年人保护,关注未成年人成长发展,积极发展妇女儿童和青年事业。

加快推进残疾人事业发展，健全残疾人服务体系。切实维护少数民族群众的合法权益。合理规划宗教活动场所布局。做好对轻微违法犯罪人员、刑释解教人员、易肇事肇祸精神病人等的有效管理。

促进来沪人员融入城市。保障来沪人员享受基本公共服务的合法权益，鼓励来沪人员参与居住社区的公共事务和社区管理，促进本地人口与来沪人员的相互理解和尊重，创造条件让来沪人员更好地融入城市发展。

第十二章 塑造时尚魅力的国际文化大都市

坚持社会主义先进文化的前进方向，按照开放、多元、传承、创新、繁荣的方针，全面增强城市文化软实力和国际影响力，推动商旅文体联动发展，满足人民群众不断增长的精神文化需求，加快建设更具活力、富有效率、更加开放、充满魅力的国际文化大都市。

第一节 提升城市文明程度和市民文明素质

加强社会主义核心价值体系建设，把社会主义核心价值内化为市民的自觉追求，倡导爱国守法和敬业诚信，弘扬城市精神，形成奉献、友爱、互助、团结的社会文明风尚。

丰富城市精神内涵。把“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神融入市民的思想观念、行为规范。以世博精神丰富城市精神的时代内涵，大力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。完善志愿者服务制度，加强志愿者队伍建设，完善志愿服务体系。

倡导社会文明风尚。深入推进社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，不断拓展群众性精神文明创建活动。弘扬科学精神，加强人文关怀，注重心理疏导，培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态和有礼守序的公共行为。净化社会文化环境，保护青少年身心健康。提倡修身律己、尊老爱幼、勤勉做事、平实做人，引导人们知荣辱、讲正气、尽义务、守信用，形成扶正祛邪、惩恶扬善、助残济困的社会风气。

第二节 提高文化原创能力

按照弘扬主旋律、提倡多样化的要求，鼓励创作更多思想性、艺术性、观赏性相统一的精品力作，努力成为优秀文艺作品的发源地。

鼓励创作文艺精品。挖掘传统文化内涵，激发创新创造活力，重点实施文学、影视、舞台艺术和美术等创作工程和“民族、民俗、民间”荟萃工程，鼓励创作文艺“新品、优品、精品”。

加快集聚优秀文化人才。创新文化人才培养、引进和使用机制，加快紧缺文化人才培养，积极推进文化领军人才队伍建设，吸引国内外优秀文化人才来沪发展，培养和集聚一批大师、名家。

第三节 提升公共文化服务水平

坚持公益性、基本性、均等性、便利性的原则，以政府为主导，以基层为重点，建成覆盖城乡、惠及全民的公共文化服务体系。

加强公共文化基础设施建设。结合世博场馆后续利用，推进若干重大公共文化服务设施建设。加快历史博物馆、档案馆等重点公共文化服务项目建设。完善区县公共文化设施，健全基层公共文化设施网络布局，重点加强已建成的200个社区文化活动中心规范化运行。

丰富公共文化服务内容。落实广播电视户户通、文化信息资源共享工程、乡镇综合文化站、农家书屋、农村电影放映等重大公共文化惠民工程建设。继续推动博物馆、纪念馆、文化馆、图书馆、美术馆等公共文化场馆免费向市民开放。建立健全公共文化产品和服务的招标投标采购制度，完善供需对接的公共文化服务内容配送体系，建设数字图书馆、数字电视公共服务频道等公共文化服务平台，提高公共文化的整体服务水平。

广泛开展各类群众文化活动。支持各类群众文化团队开展健康文体活动，培养群众文化优秀团队，培育一批富有民族、民俗、民间特色的活动品牌。鼓励开展普及性、公益性的文化艺术讲座和活动，不断提升市民文化欣赏能力。

推进文化遗产保护传承和开发利用。实施重大文化遗产保护工程，加大近现代革命文化遗存、民族工业文化遗存和优秀建筑保护，完善非物质文化遗产传承保护体系，提高文化遗产的传承、保护、管理和利用水平，做好第二轮地方志书编撰工作，切实保护城市历史文脉。

第四节 加快发展文化创意产业

坚持文化、创意、金融、科技融合发展，提升文化创意产业竞争力和辐射力，努力使文化创意产业走在全国前列。

积极发展文化新业态。聚焦媒体、艺术、工业设计、时尚、休闲娱乐等领域，重点发展数字出版、新媒体、网络文化、动漫游戏等新兴业态，加快发展服装服饰、黄金珠宝等都市型时尚产业，提升质量，扩大规模，不断提高文化创意产业的影响力和带动力。

实施重大项目和基地建设战略。积极盘活西藏中路、人民广场区域内原有文化娱乐设施，集聚国内外各种演艺娱乐资源，打造环人民广场文化演艺娱乐集聚区。加快建设国家动漫游戏产业示范区、国家数字出版基地、佘山文化影视产业基地、国家音乐产业基地、国家网络视听产业基地、国家绿色印刷创意示范园区、国家工业设计示范园区以及各类创意产业集聚区。

加快集聚各类文化市场要素。发挥上海文化产权交易所的功能，加快集聚资本、产权、技术、人才等要素，拓展文化创意产品流通和服务市场。强化金融支持，促进各类资本投向文化创意产业。探索文化创意无形资产评估及应用，加快培育中介、资产评估、产权经纪、交易代理等专业服务机构。

加强与国内外文化交流。积极开展城市形象推介，发挥各类重大文化创意活动的国际交流与传播作用，支持对外传播媒体发展，打造文化交流新品牌。开展跨区域文化创意项目合作，建设“长三角文化圈”，推动沪港澳台文化合作。加强与其他国家的创意城市合作交流，打造设计之都。加快文化“走出去”步伐，完善上海国际文化服务贸易平台功能，大力发展文化贸易。

专栏 12-1 “十二五”时期部分重大文化项目

上海世博会博物馆：主要用于展示上海世博会的申办、筹办与举办情况，以及历届世博会文物文献的收藏、研究和展示。

上海市历史博物馆：主要用于收藏、展示上海古代史、近代史和现代社会、文化、艺术等建设成就。

上海航天博物馆：主要用于展示、收藏和研究航天科技技术及产品，以弘扬航天精神、发展航天科普。

虹桥国际舞蹈艺术中心：打造立足全国、面向国际的舞蹈文化交流中心、一流的舞蹈展示中心以及综合性的舞蹈教育培训中心，使之成为集舞蹈文化交流、展示、教育培训于一体的国内一流、世界领先的舞蹈文化基地。

国家动漫影视应用技术工程研究中心：打造具有自主知识产权的 3D 动漫影视全流程制作平台，建立基于互联网的中国动漫影视产业公共技术服务平台联盟。

国家数字出版基地：建设国家数字出版基地二期、三期及虹口园区。开展沪版图书内容数字化工程，搭建数字作品版权登记保护平台，建立数字版权交易平台，开展新一代电子书研发项目。

佘山文化影视产业基地：建设集广播、电影、电视、动漫、网络、新媒体、演艺、旅游等业态于一体的文化创意产业园。

金山国家绿色创意印刷示范园区：推动绿色印刷的产业化、集聚化、高端化、组织化发展，成为接纳国际绿色印刷和服务外包转移的重要承载地。

第五节 深化文化体制改革

以改革创新为动力，解放和发展文化生产力，激发全社会文化发展活力，营造有利于文化发展的社会环境。

深化文化企业改革。加大国有文化企业改革力度，推动文化企业集团重组上市，支持骨干文化企业跨地区、跨行业兼并重组，培育文化产业战略投资者。鼓励多种所有制文化企业共同发展，扶持一批“专、精、特、新”和有核心技术、自主知识产权的中小企业。

优化文化发展环境。强化规划引导、资金投入和市场监管，降低准入门槛，推动文化市场加快开放。改进政府文化投入方式，提高资金使用效益。继续推进文化事业单位改制工作，创新公共文化服务制度，完善绩效考评机制。加强文化市场综合执法，完善法制环境。

第六节 打造世界著名旅游城市

大力开展各类旅游会展、节庆活动，营造良好的旅游休闲环境，不断增强上海旅游业的国际竞争力和影响力，将上海打造成为观光旅游、商务会展、时尚购物、休闲度假的国际都市旅游目的地和旅游集散地。

优化旅游空间布局。依托区域资源禀赋，形成“一圈四区三带一岛”总体布局。中心城区形成集商务会展、都市观光、美食购物、休闲娱乐、文化创意为一体的都市旅游中心圈。东部形成主题游乐与会议展览旅游区，西部形成山水游憩与休闲度假旅游区，南部形成乡村度假与滨海娱乐旅游区，北部形成生态休闲与产业体验旅游区。打造黄浦江、苏州河、杭州湾北岸三条水上旅游带。打造农业体验与生态观光为一体的崇明生态休闲度假岛。

提升发展旅游会展业。大力发展水上旅游、邮轮旅游、购物旅游、商务旅游、会展旅游、医疗旅游、红色旅游，促进旅游与相关产业联动发展。推行市民旅游休闲计划，优化旅游消费环境，发展都市休闲旅游。办好旅游节庆活动，加强与长三角以及国内外其他城市的旅游合作，培育一批具有国际竞争力的大型旅游企业集团。大力提升会展业的国际化、专业化、市场化和品牌化发展水平。

加快旅游重点区域和重大项目建设。加强外滩、陆家嘴、世博核心区、上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、崇明生态岛、黄浦江、环淀山湖、杭州湾北岸等区域的旅游功能开发。积极推进迪士尼、欢乐谷二期等旅游重大项目建设。规划建设若干游船和游艇码头及其配套服务设施。构建旅游公共服务体系，健全旅游信息咨询服务平台。

第七节 增强体育发展能力

发展服务市民健康的体育事业和体育产业，增强市民体质，提升竞技体育水平，建设体育强市，为实现体育强国战略作出贡献。

大力发展群众体育。实施全民健身计划，建设一批体育场、游泳池、健身房等公共体育设施，实现社区公共运动场全覆盖，促进学校体育场地向社区开放。大力发展群体性、观赏性体育活动，引导更多市民参与健身锻炼。完善体育公共服务体系，加强健身指导和体质监测。

创造竞技体育新成绩。立足建设都市型竞技体育和精品战略，加强职业体育品牌建设，全面提升上海体育在国内外的竞争力和影响力。加快竞技体育后备人才培养步伐。调整优化运动项目布局，规划建设国家级训练基地。

加快发展体育产业。着力发展体育赛事、体育健身和体育休闲产业，促进体育消费。办好第 14 届世界游泳锦标赛和一系列国际品牌赛事及重大国际体育活动，全面提升上海体育赛事的国际影响力。

专栏 12—2 全民健身实施计划（2011—2015 年）

通过实施全民健身计划，初步建立与城市发展水平相协调的覆盖城乡、组织完善、设施齐全、活动丰富的全民健身服务体系，基本满足广大市民体育健身需求，确保上海体育公共服务水平全国领先。重点任务：

增强市民健身素养：全市经常性参加体育锻炼的人数比率达到 46%。市民体质继续高于全国平均水平。

增加健身场地设施：实施“百姓健身设施工程”，公共运动场实现社区全覆盖。新建健身步道 300 公里。建设“一村一场”、“一镇一池”、“一街一中心”。

健全组织网络体系：体育健身俱乐部或协会实现社区全覆盖，社区健身团队达到 15000 支。

开展全民健身活动：做强做大上海国际大众体育节，全市 50% 街道成为“体育生活化示范社区”。

提升科学健身水平：健全市、区县、街镇三级科学健身指导网络，社会体育指导员人数达到本市常住人口的 1.5%，市民健身技能培训基地实现区县全覆盖。

第十三章 建设创新开放的新浦东

在浦东开发开放二十周年、原南汇区划入浦东新区的新起点上，继续高举浦东开发开放旗帜，大力推动浦东二次创业和新一轮区域功能开发，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，全力推动浦东实现新跨越。

第一节 争创国家改革示范区

按照“三个着力”的要求，聚焦全国能借鉴、全市能推广、浦东能突破的政策措施，深入推进浦东综合配套改革试点，率先建立有利于推动科学发展、促进社会和谐の体制机制。

率先建立公共服务型政府。探索政府公共服务职能法定化，实施法定机构改革试点，加快推进事业单位改革。完善开发区和街镇管理体制，推行大区域、轻型化、扁平化的新型管理体制。深化行政审批制度改革，探索建立法人主体资格与经营资格分离的企业登记管理制度，推动市场准入从前置审批向事后监管转变。以诚信管理为基础，推进市场管理综合执法。创建基础性政务信息的统一接口，完善政务信息共享机制。探索在行政领域引入质量管理体系认证制度。

率先探索与国际惯例相衔接的制度。加大制度创新力度，促进航运金融、离岸金融、科技金融、文化金融等专业金融发展。创新海关特殊监管区域管理制度，全面实施企业分类监管和风险管理。创新外汇管理制度，健全外汇集中收付汇管理制度，完善国际贸易人民币结算体制。深入推进企业产权制度、企业信用、知识产权、股权激励等改革试点。

率先形成城乡经济社会一体化发展格局。完善规划管理体制和重大项目建设出资机制，加快实现城乡基础设施体系、公共资源配置、就业社会保障、社区社会管理一体化。创新土地管理制度，率先建成城乡统一的土地要素交易市场。深化农村集体资产管理体制改革，探索集体资产股份化、股权化运作模式。率先建立优先保障基本公共服务的财政支出机制，推动基本公共服务均等化。推进户籍、人口管理、社会福利保障等制度改革，着力破解来沪人员与本地居民的二元结构矛盾。探索改进法律监督、民主监督、社会监督的新方法，创造扩大民主协商、凝聚社会共识的新形式，拓展加强社会调解、化解社会矛盾的新途径。

全力支持浦东率先深化改革开放。完善部市合作和市区联动推进机制，争取更多的改革试点在浦东先行先试。赋予浦东更大的改革发展自主权。加快形成鼓励改革创新の法制保障，率先形成勇于改革、宽容失败的氛围。

第二节 建设“四个中心”核心功能区

大力集聚要素资源，着力提升服务经济能级和国际化水平，引领全市加快形成服务经济为主的产业结构。到2015年，浦东新区金融业增加值占全市比重提高到50%左右，服务贸易进出口总额占全市比重达到50%左右，航运业增加值比2010年翻一番。

加快建设陆家嘴金融城。推进陆家嘴地区深度开发和扩容，深化与外滩金融集聚带的联动发展。加快建立全国性金融资讯信息服务平台，建设张江金融信息服务产业基地。积极推进国家金融创新试点在浦东先行先试。着力加强综合配套服务，提高金融机构集聚度和影响力。

着力推进“三港”“三区”联动发展。以建立具有较强航运资源配置功能的国际航运发展综合试验区为目标，加大功能性政策突破力度，加快集聚航运主体，拓展高端服务功能。深化完善“三港”“三区”管理体制，促进政策全面覆盖、项目合理布局。

积极推动外高桥国际贸易示范区建设。大力发展服务贸易、离岸贸易、保税展示和交易，形成符合国际惯例的国际贸易结算中心。加快提升能源、钢材、有色金属、农产品等大宗商品交易市场影响力，推进钻石、汽车、高档消费品等专业市场发展。大力吸引高能级贸易主体、贸易促进机构和行业组织。

大力培育服务业发展新亮点。发挥世博后续效应和迪士尼项目辐射带动作用，发展旅游会展、休闲度假、商业商贸和文化创意产业。加快浦东滨江沿海旅游资源开发，打造世界级休闲度假旅游目的地。加快国家电子商务综合创新实践区建设。

第三节 打造战略性新兴产业主导区

坚持科技创新与产业化相结合，加快推进战略性新兴产业发展，充分发挥浦东在全市创新驱动、转型发展中的示范引领作用。到2015年，浦东新区战略性新兴产业增加值占全市比重达到50%左右。

创建张江国家自主创新示范区。深化“聚焦张江”战略，推动生物医药、集成电路、软件等国家级产业基地发展，打造国际一流的自主创新示范区和新兴科技城。完善政府引导资金、国资创投基金运作模式，促进创业投资集聚发展，支持科技型中小企业上市，扩大知识产权质押融资规模，加快形

成多层次的科技投融资体系。形成一批掌握核心技术和市场主导权的领军企业。

加快临港产业区发展。以建成代表国家水平、具有国际竞争力的高端装备制造和创新基地为目标，大力推进新能源装备、大型船用关键件、汽车整车及零部件、海洋工程装备、大型物流及工程机械等装备制造业集群发展。加快启动临港民用航空产业基地建设，以大飞机项目带动配套产业集聚，形成航空产业集群。统筹临港地区的规划建设，促进产城融合和港、城、区、镇联动发展。

建设国际人才创新试验区。围绕金融、航运、贸易、战略性新兴产业等重点领域，大力集聚和培育各类领军人才和创新创业人才。支持海外高层次人才创新创业基地建设，实施吸引海内外高层次人才“百人计划”。优化人才服务体系，落实激励扶持政策，探索人才柔性流动等新举措。

第十四章 争当改革攻坚的排头兵

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，进一步增强发展的动力。

第一节 深入推进行政体制改革

以政府职能转变为核心，以政府管理创新为重点，以决策、执行、监督为关键环节，加快行政体制改革，建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府，把上海建设成为全国行政效能最高、行政透明度最高、行政收费最少的行政区之一。

强化政府公共服务职能。在完善政府经济调节、市场监管职能的同时，更加强化社会管理和公共服务职能。加快政事分开、事企分开和管办分离，积极稳妥推进科教文卫体事业单位分类改革。深化完善公共财政体制，保障基本公共服务支出，强化政府绩效考核和行政问责。改革基本公共服务提供方式，引入竞争机制，扩大购买服务，实现提供主体和提供方式多元化。推进非基本公共服务市场化改革，增强多层次供给能力，满足群众多样化需求。实现政府主管部门与所办经济实体和直属企业脱钩，创造公平竞争的市场环境。

创新政府管理方式。优化政府结构、行政层级、职能责任，推进大部门制改革。深化行政审批制度改革，加强行政审批标准化建设，推行告知承诺和并联审批制度，提高审批效率。完善全市统一的网上行政审批管理和服务平台，推动行政审批事项全部上网、全程上网。进一步减少和规范行政事业性收费项目，降低收费标准，完善收费项目设立程序，依法规范行政收费行为。

全面推进政务公开。以公开为原则、不公开为例外，进一步加大主动公开力度。制定政务公开行动计划，明确措施、节点和责任，重点推进财政预算、公共政策、行政执法、公共服务等领域的政务信息公开，切实保障人民知情权、参与权、表达权和监督权。依托电子政务建设，建立完善互联网信息服务平台和便民服务网络平台。建立政务信息使用标准和交换规则，形成政务信息互换共享、业务协同办理和网上公开服务的工作机制。

加强依法行政制度建设。推动社会管理和公共服务领域的立法，完善规范政府共同行为的立法，规范重大行政决策和行政执法程序。探索建立立法项目公开征集制度，健全政府法规规章的立项论证和集中起草制度，完善政府规章和规范性文件草案公开征求公众意见制度与专家论证制度，扩大政府立法的民主参与度。加强政府规章和规范性文件的定期清理和立法后评估。健全科学决策、民主决策、依法决策机制，提高公共决策透明度和公众参与度。完善以行政机关执法为主的综合执法体制，相对集中行使行政许可权和处罚权。

强化行政监督机制建设。加强和改进行政监察，进一步完善监察机关派出机构管理制度。加大对重点部门、重点资金、重点项目的审计监督力度，推进审计公开。维护司法权威，促进司法公正。自觉履行人民法院的生效判决和裁定，认真对待司法建议和检察建议。推进行政复议机构建设，开展行政复议委员会制度试点，完善行政复议建议书制度。建立电子监察、网络投诉、网上信访、行风政风测评平台，健全对行政权力的监督制度。完善政府绩效评估制度，探索引入第三方评估和民意测评机制。

健全公务员管理制度。完善公务员培训、考核、晋升、奖惩、待遇等全过程管理制度。推进公务员选调交流常态化，形成市、区县、街镇三级公务员互动交流机制。深化公务员聘任制建设试点。完

善以行政首长为重点的行政问责制度，明确行政问责范围，规范问责程序，健全责任追究制度和纠错改正机制。

完善“两级政府、三级管理”体制。依法规范和合理划分市、区县、街镇的管理权限，对区县实行差别化管理。按照区域功能定位和生产布局的要求，促进资源整合和协调发展。完善市与区县财税管理体制，理顺税收征管和财政分配关系，健全财政转移支付制度，加快形成财力与事权匹配的财政体制。全面清理规范区县政府性债务及政府融资平台债务，建立政府性债务风险预警和监控机制。控制政府性债务规模，完善区县基层组织财力保障机制。

第二节 加快突破国资国企改革瓶颈

坚持市场化、证券化、国际化导向，推进国有经济战略性调整，基本建立具有创新活力和核心竞争力、运作规范的国资国企管理运营模式，为推动城市转型、保障国计民生、支撑经济社会持续发展发挥重要作用。

加快国有经济战略性调整。健全国资有进有退、合理流动机制，进一步收缩领域、压缩层级。加快推动国资从一般竞争性领域退出步伐，建立国资运营新平台，增强国有股权的流动性，鼓励国资向基础设施、战略性新兴产业和社会民生等领域倾斜。推动有条件的国有企业向生产性服务企业转型。立足公众公司定位，深化国资国企开放性市场化重组，加快市级国有独资集团公司改革，大力推进国有企业集团整体上市或核心业务资产上市，逐步取消企业集团管理层级，力争市属产业类国资证券化率达到90%左右。

完善国企法人治理结构。加快建立治理结构规范、管理制度完善的现代企业制度，充分确立董事会选人用人、业绩考核、薪酬激励等自主权。扩大市场化选聘国企高管的范围，实行除董事长之外的经营者市场化、职业化选聘制度。探索建立中长期激励制度，建立以市场为导向的考核评价和激励约束机制。

健全国有资本监管体制。深入推进政企分开、政资分开，加快分离国资监管机构的社会公共管理职能和国资出资人职能，建设专业化的出资人代表机构。探索建立公益性和竞争性国有企业分类管理体系。完善覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算和收益分享制度，推进国资经营预算与公共财政预算、政府性基金预算、社会保障预算衔接。

第三节 大力支持非公经济发展

以完善市场准入制度为突破口，加快消除非公经济发展的瓶颈制约，着力营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。

放宽非公经济市场准入。消除制约非公经济发展的制度性障碍，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。建立公开透明的市场准入标准，不对民间资本单独设置附加条件。支持民间资本进入可以实行市场化运作的基础设施和市政公用事业领域，引导民间资本投向医疗、教育和文化等公共服务领域，允许民间资本兴办金融机构。

积极发展混合所有制经济。鼓励非公企业和非公资本参与国资国企改制重组，支持和引导非公企业与国有企业建立配套协作机制。完善土地、财税等支持政策，理顺兼并重组企业所在地区间的利益分配机制，探索建立全国企业兼并重组交易中心。

突破中小企业发展瓶颈。支持中小企业改制上市。拓宽初创期、成长期中小企业融资渠道，发展保单融资、票据质押融资、知识产权质押融资、供应链融资、集合票据和债券融资，完善中小企业信用担保体系。加大财税扶持力度，鼓励企业增加研发投入和促进科技成果转化。整合公共服务资源，完善公共服务平台。支持和引导中小企业参加政府采购。完善境外投资促进和保障体系，支持非公企业开展境外投资。

第四节 着力完善服务经济发展环境

突破制约服务经济发展的管制、税制、体制和法制瓶颈，营造有利于服务经济发展的制度环境，加快形成服务经济为主的产业结构。

完善市场监管体制。稳妥有序降低牌照、资质、标准等市场准入门槛。深化垄断行业、公用事业、社会事业改革，开放社会服务领域的市场空间。完善企业信用分类监管制度，实现对市场主体准入、

经营、退出等全过程监管。整合监管资源，推动监管信息共享，完善综合监管和专业监管协同机制。

强化财税激励导向。争取国家服务业税制改革在上海先行先试。完善营业税差额征收办法和技术先进型服务业企业税收政策，实施增值税扩围，进一步鼓励服务业从制造业分离，促进专业化分工及产业融合发展。

健全社会信用体系。探索建立行政、司法、公用事业、金融、商业交易等领域的信用信息共享和联动机制，进一步完善个人和企业信用联合征信体系。建立严格的社会化信用奖惩制度，营造“守信受益、失信惩戒”的社会环境。完善制度性安排，培育信用产品与服务的市场需求，加快信用服务行业和相关产业发展。

优化法制政策环境。加快推进金融、航运、贸易和专业服务、知识产权保护、口岸综合管理、信用等方面的地方立法。加快制定服务业行业标准，鼓励企业积极参与制定国家标准和国际标准。建立与国际惯例相衔接、与服务经济和新兴产业发展相适应的统计体系。探索建立跨部门的产业管理体制，优化产业园区管理运营模式。推进闸北国家服务业综合改革试点。

第十五章 形成海纳百川的开放格局

坚持区域协调、内外联动、面向全球、互利共赢，实施更加主动的开放战略，努力提升统筹利用国际国内两种市场、两种资源能力，在更大范围、更广领域、更高层次上参与全球竞争合作，不断提升城市开放型经济水平和国际化程度。

第一节 推动长三角地区一体化发展

贯彻落实国家长三角地区区域规划，完善合作机制，拓展合作领域，深化合作内容，共同建设具有较强国际竞争力的世界级城市群。

增强综合服务功能。发挥上海要素市场体系健全、高端功能机构集聚的优势，为长三角地区发展提供金融、信息、物流、技术、人才等服务。完善枢纽型、功能性、网络化基础设施体系，不断提高服务长三角地区的能力。发挥浦东综合配套改革试点示范带动作用，促进长三角地区深化改革和扩大开放。发挥世博后续效应，共同推动世博资源开发利用。

推动重点领域合作。深化交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理以及旅游、气象等重点领域合作，推动长三角地区之间优势互补、资源整合。构建区域创新体系，推动长三角地区率先建成全国创新型区域。推进产业园区、港口、通关等领域合作，提升区域产业国际竞争力，建设全球重要的现代服务业和先进制造业中心。

完善合作协调机制。深化决策层、协调层、执行层“三级运作、统分结合、务实高效”的区域合作协调机制，完善泛长三角区域合作机制。发挥城市经济协调会作用，推进长三角地区城市间双边、多边合作，支持区县与长三角临近城市加快形成同城效应。建立健全利益共享机制，发挥市外市属农场作用，建设承接上海产业转移基地。充分发挥市场机制作用，培育跨区域中介组织，强化企业区域合作的主体地位。探索设立长三角地区合作与发展共同促进基金。

第二节 促进区域合作互利共赢

发挥比较优势，继续加强对口帮扶，大力推动区域合作，不断提高对外服务、辐射、带动能力，努力促进区域协调发展。

提升对口支援水平。坚持因地制宜、分类指导、集中集聚、突出实效的方针，加大对新疆喀什，西藏日喀则，云南文山、红河、普洱、迪庆等州（市），三峡库区重庆万州、湖北宜昌夷陵，青海果洛等对口地区的帮扶力度。坚持开发式扶贫，切实让贫困群众直接受益，增强欠发达地区自我发展能力。

加强国内区域合作。推进长江黄金水道共建和长江沿岸城市合作，支持西部大开发、中部崛起和东北地区等老工业基地振兴，积极开展与环渤海、珠三角等地区合作。按照继续实施更紧密经贸关系安排和落实两岸经济框架协议的要求，深化与港澳台交流和合作，争取经济、科技、教育、文化等领域更多开放试点。

积极拓展内需市场。把握国家实施扩大内需战略的机遇，支持大企业大集团跨地区重组整合，推动上海品牌、上海设计走向全国，鼓励有条件的工业园区输出管理和技术。完善政策体系和服务网络，

支持各地企业来沪发展。

第三节 积极参与全球竞争合作

完善开放型经济格局，优化贸易结构，提高“引进来”水平，加快“走出去”步伐，进一步提升城市国际竞争力。

加快转变外贸发展方式。积极推动海外营销，努力拓展新兴市场，稳定传统市场。加快培育以技术、品牌和服务为核心竞争力的出口新优势，鼓励自主知识产权、自主品牌和高新技术产品出口，探索建立知识产权预警机制。鼓励先进技术与设备、关键零部件、能源资源和节能环保产品进口，努力成为重要商品进口集散地。推动加工贸易转型升级，逐步提高一般贸易、服务贸易和新型贸易业态比重。

推动利用外资内涵式发展。坚持引资和引智并重，加大产业链高端招商引资力度，引导外资投向现代服务业和战略性新兴产业。鼓励跨国公司以上海为基地进行业务整合，大力发展总部经济。积极引进国外智力资源，推进建设开放型自主创新体系。创新利用外资方式，鼓励外资以参股、并购等方式参与境内企业兼并重组，促进外资股权投资和创业投资发展。鼓励有条件的上市企业引进国外战略投资者。

加强对外投资合作。按照市场导向和企业自主决策原则，鼓励企业开展境外投资，联手内外资企业开发市场、技术和标准，培育一批本土跨国公司和知名品牌。大力发展境外工程总承包项目，推动优势企业有序向境外拓展。支持金融机构到境外开设分支机构，支持相关中介服务、协会、商会发展，营造有利于企业“走出去”的人才、信息、金融等服务环境。建立健全对外投资合作的应急处置机制。

第四节 提升城市国际化水平

充分利用世博会品牌效应，加强上海与国际城市间的合作交流，营造国际化的居住和商务环境，提升城市国际知名度和影响力。

积极吸引国际组织。吸引和集聚各类国际组织总部、地区总部和分支机构。充分发挥使领馆、友好城市和民间外交等作用，完善与国外其他城市的沟通联系机制。举办各类国际会议、展览、论坛、赛事等活动，增强城市国际影响力。

营造国际化的居住和商务环境。增强城市包容性，尊重国际人士的风俗习惯和宗教信仰。营造国际化语言环境，提供具有国际水准的教育、医疗、文化、信息等服务，方便外籍人士及华人华侨来沪居住、工作和学习。以衡山路、淮海路、多伦路等为重点，建设若干国际文化风情街。发展留学生教育。完善外商投资法律环境，加强涉外事务管理和服务。

提高市民国际交流能力。鼓励开展国际交往礼仪、公共场所礼仪培训，提高市民对外交流能力。推广双语教育，提高教育国际化水平。培养一批熟悉国际惯例、具有国际视野的对外交流人才。

第十六章 行动纲领的实施保障

实现未来五年的发展目标，必须进一步改革创新，完善规划实施机制，必须正确履行政府职责，合理配置公共资源，必须充分发挥市场配置资源的基础性作用，动员和引导全社会力量共同推进规划落实。

第一节 强化规划分工落实

加强规划编制、实施和管理的制度建设，提高规划的科学性、指导性和操作性。

完善规划体系。以国民经济和社会发展规划为统领，以主体功能区规划为基础，以专项规划、城市规划和土地利用规划为支撑，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。

加强规划衔接。强化本规划作为制定专项规划、区县规划、年度计划以及相关政策的重要依据，市级专项规划和区县规划要切实贯彻本规划的战略意图和主要任务，特别要加强约束性指标的衔接，确保各级各类规划在总体要求上指向一致、空间配置上相互协调、时序安排上科学有序。

分解目标任务。分解本规划确定的发展目标、主要任务，明确牵头单位和工作责任，加大绩效考核力度。国民经济和社会发展规划、财政预算计划要按照本规划明确的目标和任务，明确年度目标、工作指标和推进措施。

第二节 加强政策项目配套

全面落实中央宏观调控政策，加强政策引导、项目支撑和资金统筹，确保规划落地。

强化政策导向。根据规划提出的目标和任务，加强经济社会发展政策的统筹协调，注重短期政策与长期政策的衔接配合。围绕经济社会发展重点领域，研究制定配套政策。密切联系宏观环境变化和发展实际，加强政策储备。

推进重大项目。坚持以规划确定项目、以项目落实规划，发挥重大项目对转变经济发展方式的带动作用，在科技创新、现代服务业、生态环保、社会民生、农村农业等领域，组织实施一批关系全局和长远发展的重大项目。优化重大项目布局，加强项目实施管理。

统筹资金投入。优化财政支出结构和政府投资结构，优先安排涉及民生、公共服务和城乡一体化等领域的财政支出和项目投入。进一步统筹、规范、透明使用财政资金，提高政府投资的引导力和带动力，鼓励社会投资。

第三节 加强实施监督评估

依法开展规划实施的监督和评估，强化动态管理，努力提高规划实施的效果。

加强规划实施评估。根据有关法律，开展规划实施情况中期评估，评估报告提请市人大常委会审议。创新评估方式，探索开展年度评估，引入社会机构参与评估，增强规划评估的准确性和广泛性。完善规划指标统计制度，为科学评估提供支撑。

动员全社会参与。加强规划宣传，着力推进规划实施的信息公开，健全政府与企业、市民的信息沟通和交流机制，提高规划实施的民主化程度和透明度。发挥新闻媒体、群众社团的桥梁和监督作用，促进各级各类规划的有效实施。

附录 部分指标和名词解释

一、部分指标解释

- 1、居民消费率：衡量居民消费总体情况的重要指标，指居民最终消费占支出法生产总值的比率。
- 2、战略性新兴产业增加值：指新一代信息技术、高端装备制造、生物、新能源、新材料、节能环保、新能源汽车等产业的增加值总和。
- 3、主要劳动年龄人口受过高等教育的比例：国家和上海中长期人才发展纲要、中长期教育改革和发展纲要的主要指标，指主要劳动年龄的常住人口中拥有大专及以上学历人口的比例。
- 4、金融市场直接融资额占国内融资总额比重：指在上海证券市场以股票、可转债、企业债券等方式，以及在银行间市场以国债、企业短期融资券等方式，新增融入的资金额占国内融资总额的比例。
- 5、商品销售总额：指批发和零售业在国内市场上销售商品及出口商品的总额。
- 6、服务贸易进出口额占全市进出口总额比重：计算公式为：服务贸易进出口额 / （服务贸易进出口额 + 外贸商品进出口额）。
- 7、新增跨国公司地区总部数：指累计新增加的经认定的跨国公司地区总部数量，不包括外商投资性公司和外资研发中心。
- 8、文化创意产业增加值占全市生产总值比重：文化创意产业分为文化创意服务业和文化创意相关产业两大部分，其中，文化创意服务业包括媒体业、艺术业、休闲娱乐服务、广告、咨询及会展服务、网络信息业、设计业、软件与计算机服务业；文化创意相关产业包括文化及创意用品、设备的生产和销售。
- 9、百兆家庭宽带接入能力覆盖率：指具备 100Mbps 宽带接入能力的家庭占全市家庭总数的比例（按照常住人口计算）。
- 10、中心城公共交通出行比例：指中心城范围内公共交通出行人次（轨道交通、地面公交和出租车）与使用交通工具的出行总人次（不含步行）的比率。
- 11、各类保障性住房新增供应套（间）数：指廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房等各类保障性住房新增供应总套（间）数。其中，廉租住房包括实物配租和货币配租的受益家庭户数，经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房包括筹措的房源套（间）数和新建设的达到预售标准套数。
- 12、享受社会化养老服务人数：指享受居家养老服务人数和养老机构床位数的总和。

13、单位生产总值二氧化碳排放量降低率：指报告期二氧化碳排放量与按不变价格计算的单位生产总值之比相比基期的下降程度。二氧化碳排放量指本地区消费的化石燃料燃烧排放的二氧化碳和净调入电力间接排放的二氧化碳之和。

14、工业园区单位土地产值：反映工业园区工业用地集约节约化利用水平，计算公式为：工业园区工业总产值 / 工业园区已建成投产企业用地面积。

15、主要污染物排放减少率：指报告期主要污染物排放量相比基期的下降程度。主要污染物包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物。

16、人均生活垃圾处理量减少率：指报告期经无害化处理的生活垃圾与常住人口之比相比基期的下降程度。

17、生活垃圾无害化处理率：指经无害化处理的生活垃圾数量占生活垃圾清运总量的比率。无害化处理指通过卫生填埋、堆肥、焚烧等工艺方法对生活垃圾进行处理。

二、名词解释

1、“三港” “三区”：指洋山深水港、外高桥港、浦东空港，以及依托三港的海关特殊监管区域，包括洋山保税港区、外高桥保税区、浦东机场综合保税区。

2、国际航运发展综合试验区：探索建立国际航运发展综合试验区，是 2009 年国务院 19 号文件明确提出的上海国际航运中心建设的重要内容之一。国际航运发展综合试验区以“三港”“三区”为主要载体，是国家允许上海率先开展创新突破，加快建立与国际惯例接轨的航运支持政策和制度环境的一个试验平台。

3、主要地产农产品最低保有量制度：为保障城市供应安全，本市自 2008 年起建立了主要地产农产品有效供给制度。主要地产农产品包括粮食、蔬菜、生猪、家禽、鲜蛋、鲜奶、淡水养殖等产品。该制度明确规定了本市主要地产农产品自给率、年度生产目标以及必须具备的生产能力。

4、规划工业区块：全市规划工业区块共 104 个，面积 764.1 平方公里，分为工业基地、工业园区、城镇工业地块三类，其中工业基地类型的工业区块 16 个，工业园区类型的工业区块 49 个，城镇工业地块类型的工业区块 39 个，三者面积比例为 28：58：14，显示出本市工业布局以工业园区为主体、工业基地为亮点、城镇工业地块为补充的基本特点。

5、知识竞争力：指获取和配置知识资本、人力资本、金融资本等各类资本并将其转化为知识经济和社会财富的能力。根据国际有关权威机构提出的知识竞争力评价体系，知识竞争力的评价指标包括人力资本、知识资本、金融资本、知识支持、经济产出等方面，并由相关的具体指标组成。

6、合同能源管理：指由节能服务公司与客户签订合同，为客户提供包括能源审计、项目设计、项目融资、设备安装、节能量确认等节能服务，并从客户实施节能改造后获得的节能效益中取得回报的一种专业服务方式。

7、城市矿产示范基地：“城市矿产”是对废弃资源再生利用的形象比喻。建设“城市矿产示范基地”就是通过建设技术先进、环保达标、管理规范、利用规模化、辐射作用强的示范性基地，推动报废机电设备、电线电缆等“城市矿产”资源的循环利用。

8、“四旁”林：指村旁林、水旁林、路旁林、宅旁林。

9、林业“三防”体系：指森林防火、林业有害生物防治和陆生野生动物疫源疫病监控防治。

10、“5+3+1”郊区三级医院：“5”指在嘉定区嘉定新城、宝山区顾村镇、闵行区浦江镇、浦东新区曹路镇、浦东新区南汇新城新建 5 个三级医院项目；“3”指在崇明县、青浦区、奉贤区扩建升级 3 个三级医院项目；“1”指金山山区属三级医院迁建金山新城项目。

11、“四议两公开”：指农村所有村级重大事项都必须在村党组织领导下，按照“四议”、“两公开”的程序决策实施。“四议”指：党支部会提议、党支部和村民委员会会议商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议；“两公开”指：决议公开、实施结果公开。

资料来源：参阅《上海市“十二五”规划纲要》，《解放日报》，2011 年 1 月 24 日。

“十二五”时期上海国际金融中心建设规划

“十二五”时期上海国际金融中心建设主要预期指标 www.ceh.com.cn				
类别	序号	指 标	2010 年	2015 年
金融市场规模	1	金融市场交易总额 ¹	386.2 万亿元	1000 万亿元左右
	2	债券托管余额	全球第 5 位	进入全球前 3 位
	3	黄金市场现货交易量	全球第 1 位	保持全球第 1 位
	4	金融衍生品交易量		进入全球前 5 位
	5	保险市场原保费收入 ²	695 亿元	1400 亿元左右
	6	银行卡跨行交易额	10 万亿元	25 万亿元左右
金融国际化程度	7	境外投资者规模	参与上海金融市场的境外投资者规模较小	参与上海金融市场的境外投资者规模显著扩大
	8	上海金融市场国际影响力	国际影响力总体较小	上海证券市场主要指数、大宗商品期货价格国际影响力显著提升
金融服务功能	9	金融市场直接融资额占社会融资规模比重	16.7%	22%左右
	10	管理资产规模	约 15 万亿元	30 万亿元左右
金融发展环境	11	金融从业人员	24.5 万人	32 万人左右
	12	金融发展环境的国际竞争力	国内领先	金融发展环境的国际竞争力明显增强，金融法律、税收、监管等与国际惯例接轨程度明显提高

1.金融市场交易额，不包括外汇市场交易额。 2.根据保监会新的统计口径（不再包括原统计口径中万能险和投资连接险两类险种），2010 年上海保险市场原保费收入为 695 亿元。

为加快“十二五”时期上海国际金融中心建设，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》（国发〔2009〕19 号，以下简称“国务院《意见》”）和《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，编制本规划。

一、“十一五”时期上海国际金融中心建设回顾

“十一五”时期，上海国际金融中心建设以金融市场体系建设为核心，以金融改革开放和创新为重点，取得显著进展。

（一）金融市场体系不断健全，金融市场规模明显提升

上海金融市场体系进一步完善，中国金融期货交易所、上海清算所开业。金融市场运行机制改革成效显著，上海银行间同业拆借利率成功推出，上海作为人民币汇率基准、利率基准生成地的地位进一步巩固。金融市场产品和工具不断丰富，成功推出了中期票据、黄金期货、锌期货、股指期货等一批有重要影响的金融产品和工具，提升了上海金融市场交易、定价功能。金融市场规模快速增长，

2010 年，上海金融市场（不含外汇市场）交易总额 386.2 万亿元，比 2005 年增长 10 倍；直接融资总额 2.38 万亿元（不含 3.1 万亿元银行间债券市场国债和政策性银行债券发行额），比 2005 年增长 2.4 倍。金融市场国际排名显著提升，2010 年，上海证券交易所股票交易额位居全球第三，年末股票市值位居全球第六；全国银行间同业拆借中心年末债券托管余额位居全球第五；上海期货交易所成交合约数量居全球商品期货和期权交易所第二位，成为全球三大有色金属的定价中心之一；上海黄金交易所黄金现货交易量位居全球第一。

（二）金融机构体系不断健全，金融机构发展活力明显增强

上海金融机构集聚效应进一步显现，在商业银行、证券公司、保险公司、基金管理公司、期货公司等金融机构加快集聚的同时，其他各类功能性金融机构和新型金融机构不断涌现，小额贷款公司、融资性担保公司、股权投资企业等新型机构快速发展。截至 2010 年末，上海金融机构总数达 1049 家，比 2005 年末增加 439 家。金融业务创新不断推进，跨境贸易人民币结算、期货保税交割等一批重要的创新业务有序推出，有力地提升了金融服务水平。金融机构实力日益增强，截至 2010 年末，各类金融机构资产总额 14 万亿元，比 2005 年末增长 1.9 倍。

（三）金融对外开放取得重要进展，国际化程度稳步提高

外资金融机构加速聚集。截至 2010 年末，总部设在上海的外资法人银行 21 家；合资证券公司 5 家；合资基金管理公司 22 家；外资法人财产险公司 8 家；合资寿险公司 11 家。金融业务对外开放领域不断拓宽。证券市场合格境外机构投资者（QFII）数量和投资额度进一步增加；境外机构直接投资银行间债券市场试点启动；货币、外汇、黄金等市场稳步有序向外资金融机构开放。境内金融机构稳步拓展海外业务，合格境内机构投资者（QDII）业务正式推出。截至 2010 年末，上海共有 14 家基金管理公司、4 家证券公司获得 QDII 业务资格。

（四）金融发展环境持续优化，配套服务功能明显改善

金融发展的法治环境建设不断优化，《上海市推进国际金融中心建设条例》颁布实施，金融审判庭、金融检察科、金融仲裁院相继成立。信用体系和支付体系建设取得重要进展，落户上海的人民银行征信中心已建成全国集中统一的企业和个人信用信息基础数据库；支付清算基础设施不断完善，票据、银行卡、网络支付等非现金支付工具广泛应用。专业服务体系不断健全，新华 08 金融信息平台落户上海，与金融相关的会计审计、法律服务、资产评估、信用评级、投资咨询、财经资讯、服务外包等专业服务加快发展。金融集聚区规划建设成效明显，陆家嘴金融城、外滩金融集聚带等金融集聚区承载服务能力不断提升。金融稳定工作机制进一步健全，金融风险防范和处置能力进一步提高。此外，在金融人才服务、政府公共服务等方面也不断取得进展。

但是，受市场机制不完善、创新能力不强、开放度不够等因素的制约，上海国际金融中心建设进程与我国经济社会发展的要求相比，还存在一些差距。主要表现在：机构投资者种类和数量不足，金融产品和工具不够丰富，金融市场配置资源的功能有待进一步增强；金融机构国际竞争力和影响力有待进一步提升；金融国际化程度有待进一步提高；金融法制、税收、信用、监管、人才服务等环境建设有待加强。这些问题，必须通过加快金融改革开放和创新发展加以解决。

二、“十二五”时期上海国际金融中心建设面临的形势

“十二五”时期是全面贯彻落实国务院《意见》精神，加快推进上海国际金融中心建设的关键时期，也是可以大有作为的重要战略机遇期。

（一）世界经济金融格局在复苏中加快调整，中国在国际经济金融体系中的地位不断提升，为上海国际金融中心建设提供了有利的国际环境

“十二五”时期，世界多极化、经济全球化趋势继续深入发展，世界经济格局进一步调整，以中国、印度等为代表的新兴经济体的地位进一步上升。新兴经济体和发展中国家在国际金融事务中的话语权将进一步提高，全球跨国金融业务和金融交易将不断向新兴经济体倾斜。这些变化将为上海加

快推进国际金融中心建设提供良好机遇。

（二）我国经济持续较快发展，为上海国际金融中心建设提供了坚实的经济基础

“十二五”时期，我国经济将继续保持平稳较快发展，经济实力将不断增强。同时，加快经济结构调整和发展方式转变将成为我国经济发展的突出特征，我国经济实力不断增强。现代服务业、先进制造业以及战略性新兴产业发展将明显加快，内需特别是消费需求在推动经济增长中的作用将更加突出；长三角地区转型升级加快推进，以上海为核心的具有较强国际竞争力的世界级城市群加快形成。我国经济快速发展和经济发展转型将为上海国际金融中心建设提供坚实的基础，也提出了新的和更高的要求。

（三）我国金融改革不断深化，为上海国际金融中心建设提供了强大的发展空间

“十二五”时期，为了更好地适应加快经济结构调整、发展方式转变，以及提升整体国际竞争力的要求，我国金融业的改革开放将进一步加快，多层次金融市场体系建设将取得更大进展，利率市场化改革和汇率形成机制改革将稳步推进，直接融资比重将显著提高，金融市场在资源配置中的作用将明显增强。这些都为上海国际金融中心的发展提供了更广阔的空间。

（四）人民币跨境使用进程加快和人民币国际地位的提高，为上海国际金融中心建设提供了新的重要动力

随着我国经济实力不断增强，人民币可兑换程度不断提高，境外交易主体对人民币作为结算货币、投资货币、储备货币的需求将不断上升，人民币走向国际货币的进程逐步加快。这是进一步提升上海国际金融中心的国际化程度和国际资源配置功能的重要动力。

（五）全球金融市场竞争日趋激烈，金融风险防范面临新的要求

随着世界经济逐渐复苏，全球正在掀起新一轮国际金融中心竞争浪潮。尤其是在亚洲，围绕新的全球性金融中心建设而展开的竞争将更加激烈。同时，随着我国金融对外开放不断扩大，金融资源和金融交易不断集中，金融活动复杂程度不断提高，对金融中心防范和化解金融风险提出了新的要求。

面对新机遇、新要求，要增强机遇意识、使命意识和创新意识，科学把握发展规律，充分利用各种有利条件，加快解决前进中的问题，更加奋发有为地推进上海国际金融中心建设。

三、“十二五”时期上海国际金融中心建设的指导思想、发展目标和主要指标

（一）指导思想

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，按照国务院的统一部署，适应国内外形势新变化，进一步解放思想、锐意进取，抓住机遇、迎接挑战，突出重点、全面推进。着力加快金融改革创新，扩大金融对内对外开放，提高金融服务水平，改善金融发展环境，维护金融安全与稳定，显著提升上海国际金融中心配置全球资源的功能和服务我国经济社会发展的能力，为到 2020 年把上海建设成为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打下坚实的基础。

——必须坚持统筹谋划的推进方针。充分认识建设上海国际金融中心对提高国家整体竞争力、增强可持续发展能力、维护金融安全与稳定的重要意义。站在国家整体利益的高度，统筹谋划上海国际金融中心建设，进一步完善推进机制，形成推进合力。

——必须坚持“一个核心、两个重点”的推进思路。以金融市场体系建设为核心，加快推进人民币市场建设；以金融改革开放先行先试和营造良好金融发展环境为重点，加快体制机制和业务创新，不断提高上海国际金融中心的资源配置功能和辐射带动效应。

——必须坚持市场化、国际化、法治化的推进方向。不断推进金融市场化改革，进一步发挥金融市场在资源配置中的基础性作用；不断扩大金融对外开放，加快提升上海金融中心配置全球金融资源的能力；不断完善金融、税收、会计、信用、监管等制度，加快构建符合发展需要和国际惯例的法规制度体系以及具有国际竞争力的金融发展环境。

（二）发展目标

按照到 2020 年“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”的战略目标要求，瞄准世界一流国际金融中心，全面拓展金融服务功能，加快提升金融创新能力，不断增强上海金融市场的国际内涵和全球影响力，力争到 2015 年基本确立上海的全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心地位。

具体目标：

——基本形成国内外投资者共同参与，具备较强交易、定价、信息功能的多层次金融市场体系；逐步形成人民币跨境投融资中心、人民币产品基准价格形成中心、大宗商品定价中心和金融资讯服务中心；

——基本形成各类机构共同发展、具有较强创新和服务功能的金融机构体系，逐步形成人民币产品创新中心、人民币资产管理中心和航运贸易金融服务中心；

——基本形成框架合理、功能完善、统一高效的现代化金融基础设施体系，逐步形成人民币跨境支付清算中心；

——基本形成专业门类齐全、结构合理、具有较强支持功能的金融人力资源体系，逐步形成国际金融人才聚集地；

——基本形成符合国际金融中心运行需要的金融税收、会计、信用、监管等法规体系，逐步形成具有较强国际竞争力的金融发展环境。

（三）主要指标

“十二五”时期，上海国际金融中心建设的主要预期指标如下：

——金融市场规模显著扩大。到 2015 年，上海金融市场（不含外汇市场）交易额达到 1000 万亿元左右；主要金融市场规模保持或进入世界同类市场前列。其中，债券托管余额进入全球前 3 位，黄金市场现货交易量保持全球第 1 位，金融衍生产品交易量进入全球前 5 位，保险市场原保费规模达 1400 亿元左右，银行卡跨行交易额达 25 万亿元左右，银行卡消费金额占社会消费品零售总额（剔除批发性大宗交易和房地产交易）的比例达 50% 左右，票据市场和信贷转让市场得到进一步发展。

——金融国际化程度明显提高。到 2015 年，参与上海金融市场的境外投资者规模显著扩大；上海证券交易所主要指数、上海大宗商品期货价格的国际影响力显著提升，上海银行间同业拆借利率成为境内外人民币资产定价的主要基准利率，人民币汇率中间价成为境内外人民币交易定价的主要汇率基准；进一步提高在沪外资金融机构资产总额的市场份额。

——金融服务功能明显增强。到 2015 年，上海金融市场直接融资额占社会融资规模比重达到 22% 左右；管理资产规模达到 30 万亿元左右。

——金融发展环境明显优化。到 2015 年，上海金融从业人员达到 32 万人左右，国际化高端金融人才和新兴金融领域的人才明显增加；金融发展环境的国际竞争力明显增强，金融法律、税收、监管等与国际惯例接轨程度明显提高。

四、“十二五”时期上海国际金融中心建设的主要任务和措施

（一）以拓展金融市场广度和深度为重点，加快完善金融市场体系

金融市场体系建设是上海国际金融中心建设的核心任务。要进一步拓展金融市场的广度和深度，增强金融市场功能，形成比较发达的、多功能、多层次的金融市场体系。

1、提升现有金融市场功能。大力提升资本市场功能，促进权益类和固定收益类市场全面发展。继续加强蓝筹股市场建设，强化上海证券市场的全国主板市场地位，大力吸引成熟优秀企业上市，拓宽上市公司来源，探索建立不同层次资本市场间的转板机制，推进上海证券交易所发展成为亚太一流、具有较强国际影响的交易所；支持银行间和交易所债券市场协同发展，加快推出新的债券品种，不断扩大债券市场规模。进一步提升上海期货市场国际影响力，积极支持境内期货交易所海关特殊监管

区域内开展期货保税交割业务试点，支持上海期货交易所发展成为具有重要国际影响的大宗商品定价中心。进一步发挥金融期货市场功能，有序引导各类机构投资者参与，支持中国金融期货交易所逐步成为服务全国并在全球范围内具有影响力的风险管理中心。支持货币市场、外汇市场加快发展，增强服务功能，逐步发展更有广度和深度的人民币外汇市场，允许境内银行与境外银行通过银行间外汇市场开展人民币远期购售交易，推动银行间外汇市场开展人民币对新兴经济体货币交易。进一步发展上海黄金市场，保持现货黄金场内交易的国际领先地位。健全保险市场体系，加快培育再保险市场，不断提升保险市场的规模和国际竞争力。支持有条件的市场机构兼并和收购境外交易所和交易平台。

2、发展新的金融市场形态。积极推进张江高新技术产业开发区内具备条件的未上市企业进入全国场外交易市场进行股份公开转让。以上海股权托管交易中心建设为载体，积极探索非上市公司股权托管和非公开转让市场建设。加快发展保险市场，研究建立保险交易所的可行性，积极探索有利于保险市场创新发展的有效途径。加强市场基础设施和法规制度建设，在有效控制风险的前提下，规范发展贷款转让市场，逐步把上海建设成为全国性的贷款转让交易中心。积极发展票据市场，探索符合市场需求的票据产品以及适合票据市场发展的有效组织形式，把上海建成全国性的票据交易中心。健全信托登记服务体系，探索建立信托受益权转让市场，把上海发展成为全国性的信托产品托管、登记、交易、结算中心。

3、丰富金融市场产品和工具。推动股票、债券等基础性金融产品加快发展，支持上海证券交易所挂牌交易国内跨市场交易所交易基金（ETF）和基于国际指数、债券等的ETF产品，促进企业（公司）债、短期（超短期）融资券、中期票据、集合票据、外币债券等债券品种加快发展，支持推出项目收益债券、私募融资工具等新的债券品种。积极开展房地产信托投资基金（REITs）、住房抵押贷款支持证券、汽车消费贷款支持证券等创新产品试点。做深做精现有期货品种，完善商品期货产品系列，有序推出新的能源和金属类大宗商品期货。稳步发展金融衍生产品，研究探索并在条件成熟后推出以汇率、利率、股票、债券等为基础的金融衍生产品，积极培育以上海银行间同业拆借利率为定价基准的各类衍生产品，稳步扩大信用衍生产品的种类和规模，适时开展结构性衍生产品试点。研究探索并在条件成熟后推出黄金ETF和钯金交易品种。

4、健全金融市场运行机制。完善金融市场定价机制，增强境内利率和汇率的基准功能。健全银行间债券市场和交易所债券市场互联互通机制。支持外汇、债券等市场做市商制度和货币经纪制度建设。完善金融市场组织体制，研究符合条件的、以交易所为代表的组织金融市场交易的机构进行公司化改制试点。优化金融市场参与者结构，扩大各类机构投资者参与金融市场的广度和深度，探索支持证券、保险、信托、基金等机构投资者参与黄金市场投资，鼓励和支持企业审慎开展套期保值业务，建立健全金融衍生品市场投资者适当性制度。拓宽保险资金运用渠道，探索保险资金运用于公租房建设和交通、通讯、资源等基础设施项目，投资与保险产业密切相关的医疗、养老等机构，服务于现代服务业、先进制造业及战略性新兴产业。

（二）以吸引和培育具有国际竞争力和行业影响力的金融机构为重点，进一步完善金融机构体系

金融机构是上海国际金融中心建设的主体力量。要大力发展各类金融机构，着力吸引和培育具有国际竞争力和行业影响力的金融机构，不断增强金融机构的发展活力和市场竞争能力。

1、促进金融机构总部和功能性金融机构集聚发展。进一步吸引和发展法人金融机构，积极培育和发展与金融市场相关的资金与资产管理机构等功能性金融机构，努力把上海建设成为我国重要的金融机构总部和功能性金融机构集聚地。大力吸引外资金融机构将区域性乃至全球性总部设在上海，支持在沪外资金融机构发展成为亚太地区管理总部或业务营运总部。积极吸引国际性、区域性多边金融组织入驻上海。鼓励和支持国内外金融机构在上海设立分支机构。

2、规范发展从事新兴金融业务的机构。健全上海金融服务组织体系，积极发展专业养老保险公

司、专业健康保险公司、金融租赁公司、独立基金销售机构等新型金融机构，融资性担保公司、小额贷款公司等新型金融服务机构和提供支付服务的非金融机构（以下统称“新型机构”）。鼓励和引导新型机构创新服务模式，加强与商业银行、保险公司、证券公司、基金公司、期货公司、信托公司等金融机构以及电子商务企业的合作。鼓励、引导和规范各类社会资本参与设立新型机构，支持各类新型机构依法合规拓宽融资渠道。探索健全符合新型机构发展需要的管理体制，增强行业自律。

3、推动金融机构深化改革。支持在沪金融机构开展市场化改革、开放性重组，推进在沪金融机构与境内外著名金融机构在资本、业务、技术等方面开展战略合作。支持在沪法人金融机构优化股权结构，完善公司治理机制和资本补充机制，建立长期激励约束机制，提高经营管理水平。完善金融国资管理体制，优化金融国资布局，支持地方金融机构增强发展活力和市场竞争能力。支持符合条件的在沪金融机构在境内外上市。

4、增强金融机构创新能力。支持在沪金融机构创新服务模式，扩大业务范围，拓展服务区域，提高服务能力。推进符合条件的金融企业开展综合经营试点。促进金融业务创新融合，支持具备相应能力的金融机构依法开展并购贷款、股权投资、境外贷款、期货投资咨询等创新业务，有序开发跨市场、跨行业、跨境的金融产品和业务。

（三）以建设人民币跨境支付清算中心为重点，加快建设现代化金融基础设施体系

加强金融基础设施建设是保障上海国际金融中心稳定运行和创新发展的客观需要。根据人民币跨境使用的发展趋势，在遵循市场规律和国家统一部署下，以建设人民币跨境支付清算中心为重点，加快建设统一、安全、高效的现代化金融基础设施体系。

1、建设面向全球的人民币支付清算网络。根据人民银行全国支付体系发展规划和要求，支持和推动金融市场加强基础设施建设，进一步完善支付清算系统，健全登记、托管、交易和清算制度。根据人民币跨境使用进程和市场需求，支持在沪金融市场将交易系统的报价、成交、清算、结算以及交易信息发布等功能延伸到境外，发展支持多币种产品交易和清算能力。支持商业银行在上海设立全行资金清算机构。支持具备条件的在沪商业银行拓展境外结算网络。完善银行卡支付清算系统，提高银行卡支付效率，支持在沪银行卡组织加快建设全球网络，打造国际主要银行卡品牌。

2、支持在沪清算机构发展。支持上海清算所创新场外市场清算机制，积极探索利率互换等产品的集中清算模式。

（四）以加快金融市场改革创新为重点，不断提升金融中心服务经济社会发展的能力

服务我国经济社会发展是上海国际金融中心建设的出发点和落脚点。进一步深化金融改革，支持和鼓励金融创新，形成以市场需求为导向、金融市场和金融企业为主体的金融创新机制；不断扩大金融服务领域，充分发挥上海金融市场种类齐全、金融机构体制健全、金融发展环境良好的优势，先行在上海开展金融市场、金融机构、金融产品等方面的创新。

1、大力发展财富与资产管理业务。适应居民财富日益增长的趋势和保值增值的需求，不断丰富财富与资产管理类金融产品。积极推动银行、证券、保险、信托等金融机构设立专业化运营的财富与资产管理机构，加快发展证券投资基金、股权投资企业、创业投资企业、对冲基金等专业机构。完善相关政策法规，吸引专业人才，将上海建设成为我国财富与资产管理中心。

2、大力发展航运金融。创新航运融资方式，推动发展港口融资、船舶（飞机）抵押贷款、船舶（飞机）融资租赁、船舶（飞机）出口买方信贷、资金结算等航运金融服务。加快发展船舶（飞机）保险、海上货运险、保障与赔偿保险，积极探索新型航运保险业务。进一步发展服务全国的航运金融市场，积极推动金融机构、航运企业等在上海设立专业性航运金融机构，研究推动大型船舶制造企业参与组建金融租赁公司。支持相关航运企业、航空公司和金融机构共同设立航运股权投资企业，扩大从事船舶（飞机）租赁业务的特殊目的机构（SPV）规模。研究开发系列航运价格指数及航运金融衍生品。

3、大力发展贸易融资。创新贸易融资产品和服务模式，积极发展人民币出口买方信贷业务，研究开发贸易企业汇率避险工具，推动利用互换人民币资金支持贸易融资。选择合格试点企业，深入开展国际贸易结算中心外汇管理改革试点。

4、大力发展消费金融。创新消费金融产品，大力发展汽车、家电、设计、装修、教育、文化、旅游、医疗保健等领域的消费金融业务。加快发展消费金融公司、汽车金融公司等金融服务公司，提高消费金融服务能力。改善银行卡支付服务环境，大力发展非金融机构支付产业。

5、大力支持跨国公司地区总部的融资业务，加强对总部经济的金融服务。鼓励跨国公司以上海设立中国区总部为主向设立亚太区总部、业务部门全球总部过渡，为其进一步提升在华地区总部能级，开展资金管理、跨国研发合作等业务提供便利；稳步推进跨国公司地区总部开展离岸金融业务，在开设离岸账户等方面提供相应的便利，为跨国公司地区总部集中管理和调度资金提供方便，增强在华跨国公司地区总部的辐射力和影响力。

6、加强对中小企业和文化及创意企业的金融服务。进一步拓宽中小企业、文化及创意企业的抵（质）押物范围，研究开发适应中小企业、文化及创意企业特点的金融产品，积极发展保单融资、知识产权质押融资、票据质押融资、股权质押融资、供应链融资、小企业联保融资。大力发展面向中小企业、文化及创意企业的股权投资企业、创业投资企业、融资租赁公司和融资性担保公司。支持符合条件的中小企业、文化及创意企业利用资本市场开展股票、债券融资和并购重组。

7、加强对战略性新兴产业和先进制造业的金融服务。鼓励金融机构设立专业部门，加强对战略性新兴产业、先进制造业和科技企业的信贷和金融服务支持，拓宽战略性新兴产业、先进制造业和科技企业的直接融资渠道，推动战略性新兴产业、先进制造业和科技企业利用资本市场进行融资和并购重组。创新科技投融资模式，拓宽社会资本投入高新技术产业化的渠道。推动银行、证券、保险等金融机构与创业投资企业、股权投资企业开展战略合作，探索建立科技专营服务机构。积极发展科技保险。

8、探索发展低碳金融。鼓励发展绿色信贷业务，加强对节能环保、新能源等产业发展和合同能源管理服务的金融支持。开展清洁发展机制（CDM）项目的金融服务，探索发展 CDM 预期收益权抵押，为推进 CDM 项目交易提供支持。探索发展自愿减排交易市场。研究设计基于碳排放权的期货、期权等产品。

9、发展新兴融资服务推动产业升级和科技创新。适应产业整合升级与科技创新发展的需要，大力发展股权投资、创业投资，丰富资金来源，引导资金投向，规范机构建设，吸引管理人才。鼓励和引导国内外生产企业在上海市设立融资租赁企业，提供融资服务，推动机械、设备、交通工具等产品的国内外流通。

10、加强对民生和社会事业发展的金融支持。加大金融对城市旧区改造、城镇化建设、经济适用房、廉租住房、公共租赁住房建设的支持。进一步推进与社会管理相关的保险业务创新，加快发展安全生产责任、工程建设责任、产品质量责任、公众责任、执业责任、环境污染责任等保险业务，积极发展农业保险、小额贷款保证保险、健康保险等业务。研究开展个人税收递延型养老保险产品试点。

11、加强区域金融合作。深入贯彻落实国家关于长三角地区协调发展以及区域经济协调发展的战略部署，完善上海与长三角等地区的金融合作机制，拓展合作领域。支持在沪法人金融机构跨区域开展业务和跨区域并购重组。加强上海与长三角等地区在金融市场、金融支付体系、金融信用体系、金融基础设施建设等方面的合作，增强上海金融中心服务长三角、服务全国的功能和作用。

（五）以建设人民币跨境投融资中心为重点，加快提高金融国际化水平

提高国际化程度是当前和今后一段时期提高上海国际金融中心能级和影响力的关键。要抓住国际金融体系变革调整的机遇，以人民币跨境使用为契机，不断扩大金融对外开放，加快建设人民币市场，不断提升上海金融中心参与国际金融竞争、配置全球金融资源的能力。

1、积极有序推进金融市场对外开放。进一步拓宽和扩大境外投资者和发行体参与上海金融市场的渠道和规模，巩固上海金融市场在服务我国金融对外开放和人民币跨境使用中的主导作用，加快构建人民币跨境投融资中心。推进上海证券市场国际板建设，支持符合条件的境外企业发行人民币股票。逐步扩大境外机构在境内发行人民币债券的发债主体和规模。支持证券市场扩大 QFII 投资规模和投资范围，探索外资投资期货市场、金融衍生品等金融市场的制度安排。稳步拓展境外金融机构参与外汇市场的范围和规模。配合拓宽境外人民币资金回流渠道，稳妥推进境外机构以人民币资金投资境内债券和其他金融市场试点。积极探索境外个人投资者投资境内金融市场的有效方式。支持境内外金融市场深化战略合作。

2、积极推进金融服务业对外开放。支持中外资金融机构深化股权、业务等方面的战略合作。继续推动银行业、保险业对外开放，稳步推进证券业、期货业对外开放，支持符合条件的在沪合资证券公司扩大业务范围。在大力培育民族品牌机构的同时，进一步提高会计审计、法律服务、资产评估、金融资讯等专业服务业国际化水平。

3、加快拓展金融机构全球服务能力。加快发展跨境贸易和投资人民币结算业务。研究推进在上海开展个人对外直接投资试点。支持在沪金融机构继续试点与贸易有关的人民币跨境融资、担保等资本项下的跨境人民币业务，鼓励境内银行直接向境外项目提供人民币融资或通过境外分支机构或代理行对外提供人民币贷款。支持在沪金融机构扩大 QDII 业务规模，丰富合格境内投资者类型，拓宽境内机构和个人投资者参与境外金融市场的渠道。支持在沪法人金融机构的境外分支机构提高面向国际投资者的服务能力。支持在沪银行卡组织扩大服务范围，加强与全球发卡机构、收单机构开展业务合作，提升银行卡跨境服务能力。

4、加强境内外金融交流合作。根据国家统一部署，进一步发展沪港金融的互补、互助、互动关系，完善沪港金融合作机制，加强沪港在金融市场、机构、产品、业务、人才等方面的交流合作，支持沪港金融市场产品互挂。积极推动沪台金融交流合作，研究建立合作机制，拓展合作空间和领域，使上海成为台资金融机构在大陆的集聚中心。加强上海与纽约、伦敦、新加坡等全球主要国际金融中心的交流合作，探索创新交流合作机制。积极实施“走出去”战略，探索参与境外证券交易机构的并购，不断扩大海外影响力。在国家有关部门的支持下，研究吸引国际多边金融机构及其分支机构入驻，支持上海金融市场在国际金融组织中发挥更大作用。

（六）以制度建设为重点，着力营造具有国际竞争力的金融发展环境

金融发展环境是上海国际金融中心建设的重要基础。要进一步加强和改进政府公共服务，着力推进金融制度创新，不断完善有利于金融资源集聚发展的政策措施，加快形成具有国际竞争力的金融发展环境。

1、加强金融法治环境建设。发挥国家、地方金融立法的作用，推动制定既切合我国实际又符合国际惯例的金融法律制度，促进公平、公正和高效解决金融纠纷。加强金融消费者和投资者合法权益的保护。建立健全地方政府部门与司法部门、金融管理部门之间的金融法制沟通协调机制。

2、完善金融税收制度。研究借鉴成熟的国际金融中心经验，争取率先开展金融税收制度改革试点，充分发挥合理税制安排在促进金融创新发展、增强金融国际竞争力中的重要作用。研究有利于金融市场发展，有利于航运金融、贸易金融发展，有利于促进金融创新的金融税收政策。

3、完善金融会计标准。根据国家统一的会计准则制度，参照国际财务报告准则的发展趋势，结合建设国际金融中心的实际需要和金融监管、金融创新的发展，丰富和完善金融工具和金融机构适用的会计标准。

4、加强信用体系建设。进一步完善个人和企业信用征信系统，加快推进金融业统一征信平台建设以及相关法律法规建设，力争把上海发展成为全国性的信用服务中心。扩大征信系统覆盖范围，健全守信受益、失信惩戒的信用制度，依法促进信用信息记录、共享和使用，力争在全国率先建成较为

完善的金融信用服务体系。

5、完善金融监管制度。根据国际金融监管改革发展趋势，结合我国实际，推动建立贴近市场、促进创新、信息共享、风险可控的金融监管平台和制度。创新金融监管理念，改进金融监管方式，研究加强在沪金融监管机构监管资源配置。进一步发挥交易所一线监管和同业公会、协会等行业自律组织的作用。研究创新金融产品发行方式，探索在金融市场引入金融产品上市试运行机制。

6、完善金融专业服务和中介服务体系。研究完善政策措施，加快构建与金融市场发展相适应的专业服务和中介服务（以下统称“专业服务”）体系。创新完善与金融相关的专业服务业监管体制和模式，增强行业自律，支持与金融相关的会计审计、法律服务、资产评估、投资咨询、资信服务、资金和保险经纪等专业服务机构规范发展，鼓励发展金融数据处理、金融软件开发、客户服务等服务外包。支持金融专业服务机构创新经营模式和服务业态，开展多元化经营。鼓励有条件的金融专业服务机构向规模化、国际化发展。积极培育全球金融资讯服务市场，支持金融资讯机构加快发展。大力发展信用评级业，积极培育民族品牌信用评级机构。

7、加强金融集聚区规划建设。健全金融集聚区规划建设推进机制，优化金融集聚区功能布局，以陆家嘴金融城、外滩金融集聚带为核心，构建定位明确、分工合理、功能完善的金融集聚区空间体系。加快陆家嘴-外滩金融集聚区建设，扩大陆家嘴金融城区域，推进外滩金融集聚带南北段建设。打造金融后台服务基地，积极推进上海市金融信息服务产业基地、外高桥保税区、洋山保税港区、漕河泾新兴技术开发区等区域的金融功能建设。统筹规划、有序推进南京西路、徐家汇、五角场等其他商务区和产业园区的金融功能开发。

8、加快国际金融人才高地建设。大力实施国际金融人才战略，培养和引进一批具有全球视野和较强创新意识的国际性金融人才。统筹利用金融教育资源，构建涵盖高级金融管理人才、高层次专业技术人才、一线员工队伍等方面的多层次金融人才教育培训体系。开发和引进高端金融人才培训项目，建设一批与国际前沿接轨、具有较高培训能级的高层次金融人才培训基地。加强金融人才服务平台建设，完善金融人才服务政策，营造有利于金融人才集聚的良好工作、生活和文化环境。完善金融人才激励约束机制，逐步建立短期激励与长期激励相结合、收入与业绩合理挂钩、科学体现人才价值和贡献的薪酬分配体系。适应国际金融中心建设的新形势和新任务，加强地方金融服务部门人才队伍建设。

9、完善金融安全稳定工作机制。完善金融风险应急处置机制，增强金融风险监测、评估、预警和处置能力，加强对跨行业、跨市场、跨境风险和系统性风险的防范。健全金融监管协调机制，改进监管方式，加强跨行业、跨市场监管协作，实现监管信息共享。探索完善地方人民政府对新型金融服务机构的监管模式。加强地方人民政府与司法部门、金融管理部门之间的沟通协调，健全和完善打击非法集资、非法证券、非法支付结算等非法金融活动的工作机制。加大金融案件监测预警和查处力度，结合地方实际，研究制定打击非法金融活动的地方立法和政策措施。

上海市与国家有关部门要加强沟通协调，积极配合国家有关部门研究制定相关实施方案，积极争取在金融创新和改革开放等方面的先行先试，并做好相关措施的落实工作。组织好市有关部门和区、县人民政府根据本《规划》提出的目标和任务，努力形成滚动推进的落实机制，切实研究解决上海国际金融中心建设过程中出现的新情况和新问题，不断完善相关配套政策和措施。

【资料来源】中国经济导报网

上海市加快国际航运中心建设“十二五”规划

为加快“十二五”时期上海国际航运中心建设，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》（国发〔2009〕19号，以下称“国务院19号文”）和《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，编制本规划。

一、“十一五”发展回顾

（一）上海国际航运中心建设回顾

“十一五”期间，上海航运基础设施建设发展迅速，港口吞吐能力大幅提升，集疏运体系不断完善，公路建设进展顺利，航空枢纽建设取得重大突破，航运服务业发展得到进一步重视和加强。国务院19号文进一步明确了上海国际航运中心发展的战略目标和任务，上海国际航运中心建设由注重基础设施建设转入提升基础设施能力与发展服务软环境并举的阶段。

1. 国际航运主业快速发展

上海港年货物吞吐量从“十五”期末的4.45亿吨增长到2010年的6.5亿吨，其中集装箱吞吐量从1808万标准箱增长到2907万标准箱。自2005年以来连续5年货物吞吐量排名世界第一，2010年上海港集装箱吞吐量排名世界第一。

国际著名航运企业云集上海，全球排名前20的班轮公司均有分支机构入驻上海。在上海注册的国际航行船舶（包括国际航线船舶和特案免税登记船舶）从“十五”期末的223艘、总吨位493万吨，增长到2010年的356艘、总吨位869万吨。据不完全统计，2010年国际货物运输代理企业5926家，船舶代理企业139家，船舶管理企业97家，无船承运人（上海地区中国企业法人）948家，船供企业204家，船员服务机构57家，船员培训机构7家，注册海员69377人。

2. 集疏运体系建设取得重大进展

“十一五”期间，集疏运体系不断优化，公路、港口、内河航道、铁路、航空等硬件设施建设进展顺利，规模化、集约化、快捷高效的多种运输方式一体化发展格局基本形成。港口集装箱水水中转比重由2004年的25.4%上升到2010年的38.0%，公路运输比重相应地由2005年的40.3%下降到2010年的37.5%。

一是港航设施建设成绩显著。东海大桥建成后，洋山深水港区一期、二期、三期，外高桥四期、五期、六期工程相继投入使用。上海港码头年设计货物吞吐能力从2005年的3.04亿吨增加到2010年的4.6亿吨；集装箱专用码头泊位数和集装箱年设计吞吐能力由2005年的29个和920万标准箱增加到2010年的41个和2062万标准箱。长江口深水航道整治三期工程顺利完成，主航道水深达到12.5米；长三角内河高等级航道整治工程全面启动，苏申外港线、大芦线（一期）、赵家沟航道经整治后均达到三级航道标准，初步形成连通江浙的高等级内河航道网络；上海港国际客运中心建成并投入使用，吴淞口国际邮轮码头一期泊位建设基本完成。

二是公路建设进展顺利。上海公路总里程由“十五”期末的8110公里增加到2010年的11974公里；高速公路里程由560公里增加到775公里。随着长江隧桥、申嘉湖高速、杭浦高速等相继建成，沪宁高速、沪杭高速完成拓宽工程，上海形成了“两环、九射、一纵、一横、两联”的高速公路格局。“十一五”期间，上海与江浙联系的省道新增加6条，高速公路增加到8条、48车道，其它公路通道达到23条、74车道，港口集疏运道路网结构进一步优化。

三是铁路建设全面提速。截至2010年底，上海境内铁路营业里程414公里，建成“2主3辅”共5个铁路客运站。“十一五”期间，建成沪宁城际铁路、沪杭客运专线，有效释放了沪宁铁路、沪杭铁路的货运能力；建成服务于洋山港的芦潮港铁路中心站，完成南浦货站至闵行货场搬迁调整。京沪高速铁路于“十二五”初期竣工。上海地区铁路运输能力明显提高，布局进一步优化，为形成沿海铁路货运大通道、发展海铁联运奠定了基础。

四是航空枢纽建设步伐加快。截至2010年底，上海浦东、虹桥国际机场已形成5条跑道、4座航站楼的规模，可保障高峰日2400架次起降。两机场旅客吞吐量和货邮吞吐量由“十五”期末的4134万人次和221万吨增长到2010年的7188万人次和371万吨。已有81家国内外航空公司开通上海定

期航班，国内外通航城市达到 219 个；浦东国际机场连续三年货邮吞吐量位居全球机场第三，基本确立国际航空货运枢纽地位；2010 年浦东国际机场旅客吞吐量位列国际机场协会（ACI）全球排名第 20 名，首次进入前 30 名排行榜。

3. 现代航运服务体系建设全方位开展

“十一五”后期，上海全面贯彻落实国务院关于加强建设上海国际航运中心的战略部署，全方位展开现代航运服务体系建设，航运要素进一步集聚，航运服务功能加快提升，航运市场环境得到进一步完善和规范，航运服务体系框架逐步形成。

一是航运服务产业初步集聚。“十一五”期末，在沪从事国际海上运输及辅助行业的外商驻沪代表机构达到 250 家左右，有 1000 余家不同资本类型的国际海上运输和辅助服务企业在上海开展经营活动。全球九大船级社均在上海开设了代表处，开展船舶检验服务。上海国际航运研究中心、上海海事仲裁院、上海国际航运仲裁院、中国国际集装箱班轮运价备案中心、上海国际航运信息中心等机构相继成立。开展了航运经纪业准入制度试点，国内第一批专业航运经纪公司率先在上海成立。上海航运交易所积极落实交通运输部印发《船舶交易管理规定》，2010 年“中国船舶交易信息平台”公示成交船舶 91 艘次，接受 1057 艘次船舶的成交信息报送。非双边海运协议关系国际航运企业在境内设立独资公司取得政策性突破，全球第二大班轮公司地中海航运公司在沪设立独资公司。

二是口岸服务水平进一步提升。“十一五”期间，上海口岸深化推进“大通关”工程，完善“5+2”通关工作制，优化“一门式”服务，加快建设电子口岸平台。启动“统一平台、区域联动、选择申报、多点放行”改革试点，探索实施了“便捷通关”、“无纸通关”、“快速通关”、“分类通关”等通关模式，推进“属地申报、口岸验放”、“属地检验、口岸放行”、“直通放行”等区域通关改革，提高了口岸通关效率。改进空港中转联程流程，提高国际中转旅客通关效率。

三是航运服务集聚区布局不断优化。科学调整洋山保税港区、外高桥保税区、浦东机场综合保税区管理机构，成立了“上海综合保税区管理委员会”，“三港三区”联动工作实质性启动，统筹效果显著。虹口区落实专项资金扶持航运企业和航运服务业的发展，北外滩已经成为国内航运产业资讯发达、航运服务相关产业门类齐全的航运企业聚集区之一。浦东新区充分利用港口资源禀赋、先行先试政策优势以及金融、贸易等现代服务业发展基础，发展形成了陆家嘴高端航运服务区、外高桥航运物流发展区、洋山临港综合服务发展区、临空航运服务发展区四大重点区域。

四是口岸安全和环境保障体系不断完善。“十一五”期间，上海港水上安全形势总体保持稳定，水上交通事故件数等安全指标值比“十五”期间有所下降。推进实施了水上安全和防止船舶污染的源头管理，实现了水上安全预防预控管理；实施了长江上海段和长江口定线制，完善了吴淞、洋山船舶交通管理系统（VTS），实施了水上网格化巡航管理模式，完善了口岸水上助航体系，优化了口岸水域通航环境；建成水上自动识别系统（AIS）信号网络，提高了船舶进出港助航能力；发布了《上海海上搜救和船舶污染事故应急处置专项预案》，船舶污染应急处置能力达到一次性清除 800 吨溢油的水平，推进外高桥五号沟水上综合应急反应基地建设，建立了船舶污染事故应急组织指挥体系。

4. 国际航运发展综合试验区作用得到发挥

积极落实国发 19 号文要求，探索建立国际航运发展综合试验区。“十一五”期间，上海已经为注册在洋山保税港区的国际航运企业从事国际航运业务，以及物流、仓储等企业累计免征营业税超过 22 亿元人民币；中资国际航运船舶特案免税登记政策有效延长；进口汽车保税展示平台在洋山保税港区正式启用。

5. 航运金融业务迅速拓展

“十一五”后期，国内金融机构加大了对航运金融业务的投入力度，多家银行成立了航运金融专营部门，中国人民财产保险股份有限公司、中国太平洋财产保险股份有限公司均在上海筹建航运保险运营中心；船舶险和货运险等航运相关保险业务发展迅猛，2010 年，上海产险市场中船舶险首次超越企财险，船舶险与货运险总和在上海产险市场的占比已经超过 22%；融资租赁业务取得突破，成功吸引单机项目公司落户浦东机场综保区、单船项目公司落户洋山保税区开展业务。上海航运交易所编制的新版上海出口集装箱运价指数正式颁布，据此指数开发的金融衍生品在国际市场实现了多批次交易。

6. 邮轮产业发展趋势良好

“十一五”期间，邮轮产业发展环境日渐改善，市场经营主体纷纷进驻，世界三大邮轮公司均在上海设立分支机构，并开设多条以上海为母港的区域邮轮旅游航线。邮轮通关便利措施进一步落实，邮轮母港船舶进出安全保障得到加强，提高了邮轮旅客通关服务能力和效率，境外邮轮挂靠上海日益频繁。2010年，上海港邮轮靠泊108艘次，其中母港邮轮60艘次，访问港邮轮48艘次；进出境旅客266865人次，其中母港邮轮170240人次，访问港邮轮96625人次。上海国际客运中心、吴淞国际邮轮码头两大邮轮港口、邮轮公司与相关机构开展的合作业务，已发展至咨询、旅行社、教育培训、旅游电子商务、票务代理、劳务服务、技术研发等领域。2010年10月，上海始发经厦门至台湾高雄的邮轮航线开辟，实现境外邮轮国内多点挂靠。

7. 港航装备制造业保持领先地位

“十一五”期间，以集装箱码头装备制造为主的上海港口装备产业继续保持世界领先地位，占据全球集装箱码头大型设备约70%市场份额。船舶制造业能够制造各种类型的现代船舶和海上工程项目，在国际航运界影响日益增强，2010年上海建造交付船舶110艘，合计吨位1210万吨。

8. 区域合作不断加强

“十一五”期间，国务院制定了《长江三角洲地区区域规划》，建立了推进上海“两个中心”建设部际协调机制，长三角港口管理部门联席会议制度作用进一步发挥。市政府与交通运输部签署了《交通运输部、上海市人民政府加快推进国际航运中心建设合作备忘录》，取得了国家主管部门对上海国际航运中心建设的全面支持。建立了长三角、上海与中部六省市以及川渝沪等区域“大通关”合作工作机制，促进跨区域口岸物流联动发展。落实航运业交流与合作的双边协议，增强了地区间港航业深度合作。上海国际港务集团不断扩大对外合作，继续实施“走出去”战略，与沿江多个港口建立合作关系，成立长江港口物流有限公司。

（二）存在的主要问题

“十一五”期间的发展，上海国际航运中心建设总体上仍以基础设施建设为主，航运服务体系建设相对滞后，航运集疏运结构还需进一步优化，航运安全保障、航运发展政策、法律、科技、人才建设等有待进一步加强，围绕上海国际航运中心建设这一国家战略目标的各项任务有待深化落实。

1. 集疏运体系结构有待进一步优化

集装箱集疏运体系总体结构还存在进一步优化的空间，铁路设施运能不足、与港口缺乏紧密衔接，海铁联运等多式联运发展缓慢。洋山港支线码头泊位尚待建设，内河水运优势有待进一步发挥。

上海空域资源紧张与航空需求增长之间的矛盾日益突出，两场地面配套交通保障能力有待进一步提升，基地航空公司的国际竞争实力、航空枢纽的管理服务水平有待进一步提升。

2. 航运服务体系建设相对滞后

航运服务业尚处于培育发展阶段。航运相关法律、鉴证、评估、代理、咨询、经纪、船舶管理等服务机构规模较小、专业化和国际化程度不高。

口岸通关环境有待进一步提升。上海口岸“分类通关”、“属地申报、口岸验放”以及“直通放行”等通关改革覆盖面有待进一步拓展，与长三角、长江流域等地的口岸资源和跨区域物流通关信息网络需要进一步整合。

航运发展环境有待进一步优化。船舶融资、船员个人所得税、航运企业所得税等相关税收政策，国际航运企业、航运辅助服务业外资准入条件，国际航线船舶船员国籍标准、航运仲裁法律适用、开放船舶供应市场等，有待进一步探索研究与国际航运通行惯例的接轨。

航运复合型人才结构、总量和整体素质需要优化和提高。特别是熟悉航运金融、航运咨询、海商海事、国际公约、航运交易、邮轮管理、空中交通等领域的复合型人才严重缺乏，现有航运教育和培训机构难以满足航运发展对复合型高端航运人才的需求。

应急处置能力有待提升。上海港水上突发事件应急预案有待进一步健全，应急力量建设和协调机制尚需加强，特别是水上油污事故和水上化学品事故应急处置力量建设尚处于起步阶段。

3. 航运金融服务水平有待提升

大量中资船舶在境外注册，航运融资业务多在境外发生，影响了境内航运金融业务规模的拓展。国内航运保险市场环境有待进一步完善，法律服务、航运交易鉴证、评估咨询等中介服务机构尚不能满足航运金融专业化外包服务的需要，其专业化水平有待进一步提高。

4. 邮轮产业发展滞后社会需求

邮轮产业相关专业法规、政策体系、行业协调与管理机制尚待完善，邮轮船队经营及航线开发等关键政策尚待研究突破，邮轮技术研发与装备制造水平有待实现突破。

二、“十二五”发展形势和要求

“十二五”时期是上海加快转变经济发展方式和产业结构调整的重要时期，“四个中心”建设进入攻坚克难的关键发展阶段，上海国际航运中心建设既面临新的发展机遇，也面临严峻挑战。

（一）发展的机遇

1. 国内经济的快速发展，将为上海国际航运中心建设提供有力支持

“十二五”期间，预期内需市场将不断扩大、国际资本将持续流入、劳动力综合优势仍将保持，我国国民经济将继续稳步增长。制造业由沿海地区逐步向中西部地区转移，国际航运要素加快向沿海和内陆新兴经济发展地区辐射的趋势将延续，上海国际航运中心建设的国际影响力将伴随着国民经济的持续增长得到有效提升。

2. 长三角地区、长江流域经济发展的区域一体化格局，将成为上海国际航运中心建设的强大推动力

随着沿海产业向中西部地区转移，上海作为长江流域外贸进出口集散地，将发挥越来越重要的作用。2010年5月，国务院正式批准实施《长江三角洲地区区域规划》，明确提升上海核心地位，充分发挥服务全国、联系亚太、面向世界的作用。同时，长江黄金水道战略的实施，也将有力推动上海国际航运中心建设，有助于提升上海国际航运中心的区域服务能力，使上海在服务区域发展的过程中促进自身发展。

3. 上海加快转变经济发展方式和产业结构调整，将加速促进国际航运中心建设

2006年，胡锦涛总书记在上海提出加快转变经济发展方式的要求，2009年，国务院第19号文颁布后，市政府进一步明确重点发展金融、航运、贸易等服务产业，着力建设“四个中心”。“十二五”期间，上海将聚焦服务经济，全面提升城市综合服务功能和国际竞争力。国家和上海继续加大对现代服务业的政策倾斜力度，将使现代航运服务体系建设得到有效推动；国际金融中心建设的加速推进，有助于加快形成以航运金融、航运保险等为主体的高端航运服务高地；国际贸易中心建设迅速起步，有助于夯实上海港航产业的发展基础，推进洋山保税港区等航运功能区的建设和创新发展。

4. 亚洲新兴市场崛起，将为国际航运中心建设提速

随着世界经济逐步摆脱金融危机影响，国际贸易将再趋活跃，国际产业转移将在更广范围、更大规模和更深层次上进行。除了继续承接发达国家制造业转移和服务业外包，我国将更加重视发展金融、保险、信息、技术、会计、法律服务、旅游等现代服务业，促进产业结构不断调整升级。这将为上海国际航运中心建设加快实现人才、货物、企业、船舶、资金、交易等航运要素的集聚创造良机。

（二）面临的挑战

1. 上海国际航运中心建设面临多方位的国际竞争

伦敦、新加坡、香港等港口城市在海事服务、船舶登记服务、综合物流服务、船员税收政策等方面，比国内拥有更为优惠的产业政策，并依靠传统优势，推动了其航运服务业在全球扩张，这将对上海形成较大的竞争压力。

2. 上海国际航运中心建设的深入推进遇到制约因素

随着国务院19号文的深入落实，上海国际航运中心建设加快向纵深推进，体制、机制问题日益突出。如何通过区域性的“先行先试”为国家层面相关政策的调整提供实践经验，进而实现提高我国航运业的综合竞争力，成功参与国际竞争；如何在先行先试的政策措施在全国推广过程中继续保持先发优势，有效地实现上海国际航运中心产业集聚和资源配置能力不断增强的战略目标；如何有效依托国务院推进上海两个中心建设联席会议制度，加强开拓航运中心建设中条块联动、区域合作的最佳途径，都有待深化研究。

（三）发展的要求

“十二五”期间所面临的形势，要求上海国际航运中心建设在全面贯彻国务院 19 号文精神的同时，进一步落实国家转型发展的战略目标，理清思路，明确重点，协同推进，创新发展。

一是充分发挥国际航运发展综合试验区政策“先行先试”优势和上海综合保税区“三区三港”联动发展优势，争取在航运金融、保险、船舶租赁、航运交易等方面实现跨越发展和重大突破，不断完善航运业态，规范航运市场，加强航运法制、文化建设，提升上海国际航运中心软实力。

二是主动站在落实国家战略的高度，加强区域合作，与长三角地区各港口城市协同共建上海国际航运中心，共享航运中心建设成果。积极争取在国家有关方面的统筹下，合理布局长三角地区的航运和物流资源。

三是加快航运中心建设国际化进程。一方面，要进一步扩大开放，引进国际航运及航运服务企业和人才；另一方面，本土航运及航运服务企业要加快走向世界，形成国际经营网络，提升国际竞争力。

三、“十二五”发展指导思想、基本原则和发展目标

（一）指导思想

深入贯彻落实科学发展观，以国务院 19 号文为纲领，按照加快建设“四个中心”和加快实现“四个率先”的总体要求，以资源配置型国际航运中心为目标，发展高端航运服务业、提高航运软实力为核心，集聚货物、船舶、企业、人才、信息、技术等航运要素为主线，不断提高全球航运资源配置能力，建成具有较强服务功能和辐射能力的国际航运中心。

（二）基本原则

上海国际航运中心建设既要注重规模，又要注重质量，并以质量效益为重；既要重视硬件，也要重视软环境，并以软环境营造为主；既要关注自身发展，也要关注长三角、长江流域乃至全国的区域发展，并以服务区域经济、推动共同发展为重。

在空间布局方面，要利用国际航运发展综合试验区的政策优势，推动“三港三区”、北外滩、陆家嘴、临港、虹桥等航运服务集聚区发展，吸引航运服务产业在上述区域集聚。

在发展重点方面，要立足航运服务体系和集疏运体系建设，利用国际航运发展综合试验区政策“先行先试”优势，突破航运服务体系中的难点和政策瓶颈，不断创新和完善，形成有利于提高全球航运资源配置能力的法律环境和政策环境。

（三）发展目标

1. 总体目标

重点提升和优化航运优势产业，建立较为完整的航运服务体系，形成有利于国际航运中心建设的政策环境，鼓励各类市场主体充分发挥作用，提高基于现代信息技术的现代物流服务效能，加强与江浙主要港口的互动协作，建成辐射长三角地区和长江流域的结构合理的集疏运体系。到 2015 年底，基本实现货物、船舶、企业、资金、人才、信息、技术等航运要素与资源全面集聚，初步具备全球航运资源配置能力，形成上海国际航运中心核心功能，为 2020 年具备全球航运资源配置能力打下框架基础。

2. 具体目标

（1）国际航运业务发展目标

“十二五”期末，把上海建设成为安全、便捷、高效、绿色的国际一流港口，基本确立国际航运枢纽港地位。

“十二五”期间，上海港货物年吞吐量保持在 6.5 亿吨左右，2015 年集装箱吞吐量达到 3300 万标准箱，继续位居世界前列。在上海登记注册的国际航运船舶达到 400 艘，合计达 1000 万总吨。

“十二五”期末，完成港航装备制造产业链的构建和优化，船舶、港口装备及海上工程设备制造在国际市场保持领先优势。

（2）现代航运服务体系发展目标

“十二五”期末，形成门类齐全、市场规范、功能完备的现代航运服务体系，口岸通关相关制度逐步与国际惯例和通行规则接轨，营造“便捷、高效、安全、法治”的口岸环境。2015 年，在上海达成的二手船舶年交易金额力争突破人民币 100 亿元；海事仲裁、海事诉讼等配套服务环境得到明显

改善；航运经纪公司在沪注册数量达到 50 家以上，船舶管理公司达到 160 家以上；培育 5-10 家服务网络覆盖全国乃至全球的航运服务代理企业；船员劳务年输出量突破 1 万人次。

（3）航运金融发展目标

“十二五”期末，基本形成体系健全、功能完备、服务优质，具有与国际航运中心相匹配的支撑能力和较强全球资源配置能力的现代航运金融服务体系。国际航运结算的便利化水平有较大提高，航运融资的创新能力和多样化程度达到或接近国际先进水平，航运融资、航运保险和航运衍生品交易规模在国际市场占比和影响力显著提高。

（4）国际航运发展综合试验区发展目标

“十二五”期间，出台一批符合产业发展需求的航运支持政策，集聚各类航运企业，使国际航运发展综合试验区成为具有国际竞争力的航运政策“先行先试”示范基地。

（5）集疏运体系发展目标

“十二五”期末，建成公路路网结构完善、铁路货运能力大幅提高、内河航道运输能力大幅提升、航空枢纽功能完备、与国际枢纽港地位相匹配的现代集疏运体系。

2015 年底，上海港集装箱水水中转比例达到 45%，提高铁路集疏运比例；保障浦东国际机场 130 架次、虹桥国际机场 60 架次高峰小时飞行量需求，航空枢纽旅客年吞吐量达到 0.9-1 亿人次，货邮年吞吐量保持世界前列，达到 500-550 万吨，主要基地航空公司成为具有国际竞争力的大型网络型航空公司，形成以上海为核心枢纽的中枢运营网络，经上海运送的中转旅客比例达到 20%以上。

（6）邮轮产业发展目标

“十二五”期末，将上海建设成为亚太地区举足轻重的国际邮轮母港，营造基础设施完善、市场分工合理、经营环境便利、船供市场开放、行业服务与管理规范的发展环境。到 2015 年底，力争实现 5-8 艘邮轮以上海为母港基地，邮轮母港旅客年发送能力达到 30 万-50 万人次，出入境邮轮及邮轮旅客分别实现 500 艘次与 100 万-120 万人次的规模。

（7）航运人才和文化建设目标

通过各类社会力量，重点培养和引进航运法律、航运金融、航运经纪、邮轮服务、空中交通等航运人才，集聚与国际航运中心相匹配的航运专业高素质人才，打造在亚洲处于领先地位的人才高地，基本确立覆盖整个航运产业链的人才队伍结构。

着力打造上海特色的航海文化，与地方文化、产业经济、旅游资源等有机整合，促进文化、经济的和谐发展。

四、“十二五”期间主要任务

继续发展国际航运业务，重点培育和发展现代航运服务业，主要包括航运金融、船舶注册、航运经纪、船舶交易、口岸服务、船员服务、航运信息、航运咨询、人才培养、法律服务等领域；利用中央赋予的国际航运发展综合试验区“先行先试”政策优势，力争进一步取得关键政策突破，重点促进国际航运产业链各环节服务功能提升和航运要素集聚。

（一）继续发展国际航运业务

1. 提升船舶运输企业服务能级

鼓励干线船舶向大型化、专业化、低碳化方向发展，增强航运企业参与国际竞争的能力；鼓励航运企业重点发展大型散货船、油轮、集装箱船、液化气船和汽车滚装船，完善产业布局。研究制定江海直达船型标准，建立江海直达船政府补贴制度，鼓励江海直达船型船舶的制造和使用，提高长江运输江海直达船舶比例。

2. 增强港航装备制造业核心竞争力

继续发展港口装备制造、船舶建造产业，重点加强港航装备制造产业链中关键技术的研发。继续推进长兴岛修造船基地建设，支持绿色环保型船舶修造业发展，充分发挥长兴航运与海洋装备岛的功能效应。

（二）培育和发展航运服务业

1. 发展航运经纪、船舶管理服务业

促进航运经纪业务规范发展，不断完善航运经纪公司的市场准入和管理制度。以优惠的政策吸引大型现代船舶管理公司落户上海，引领全国船舶管理业务发展；成立船舶管理行业协会，制定行业标准，提高船舶安全水平。

2. 发展船舶交易市场

争取将中国籍二手船及废船交易业务纳入船舶交易市场，建设包含新造船、二手船、废船买卖及船舶租赁等业务的国际性交易平台；研究建立船舶交易市场政府扶持制度，降低船舶进场交易成本，促进船舶进场交易。

3. 加强口岸联动，提高通关效率

完善“5+2”通关服务体系，提高信息公开水平，建立主动服务企业通关的高效互动工作机制。探索集装箱“一体化通关”的监管模式，提高国际集装箱水水中转效率。加快推进江海联运，简化空箱监管查验手续。简化特殊监管区域进出境监管手续，实现保税物流便捷移动。运用科技手段，促进查验环节联动协作，提高税费电子支付水平。

4. 规范代理服务市场

规范代理行业准入门槛，引进世界知名代理企业，促进航运代理市场发展。鼓励代理企业合作联营、组建联合体，着力改变代理企业小、散、乱的状况。

5. 发展船舶供应市场

推进船舶供应市场开放，建立合理竞争的船供市场体系。发展面向远洋货轮和国际邮轮的各类船供企业，通过有序竞争，促进市场繁荣；对从事国际航行船舶供应业务的企业，建立、完善保税制度。建立船供保税燃油基地，推动出台相关准入条件、质量控制机制等标准和细则，增强保税油的价格和服务竞争力，谋求在全球保税燃油供应市场上的合理份额。

6. 加强海事安全与技术服务

加强平安海区构建，推动并完善海上监管救助基地建设、国家溢油应急基地建设。提高航道维护水平，优化通航秩序，完善通航管理。推动船载危险品、化学品以及各类有毒有害物质事故应急处置能力的建设。建立专业处理水上污染、危险品应急处理企业。提升船舶技术服务企业发展水平。开展船舶进出港全天候运行安全保障体系研究。争取财政部和交通运输部支持，在沪设立“中国船舶油污基金管理中心”技术保障机构。促进船舶检验机构科学发展，吸引更多外资船检机构入驻。

7. 加强航运信息化建设

依托电子口岸平台和港航电子数据交换（EDI）中心整合优势，推进跨部门、跨行业的综合信息共享平台建设，建立国际航运中心门户网站，建立口岸监管、口岸物流、集疏运、航运服务信息系统等应用平台。加速集装箱电子标签技术推广应用，建立第三方信息服务机构。加快推动上海国际航运信息中心的建设与发展，完善“中国船舶交易信息平台”，推动其成为全国统一的船舶交易信息平台；开发和建立“中国航运数据库”，全面及时反映我国航运业发展情况。建设中国海图数据中心，提供及时、全面的纸质海图和电子海图。

8. 促进海事法律、仲裁服务机构的发展

争取交通运输部和司法部门的支持，制定并推广以上海为仲裁地的船舶买卖、船舶租赁、船舶建造、船舶修理等航运交易推荐格式合同。扶持海事仲裁机构发展，完善海事仲裁制度，提升上海海事仲裁质量和声誉。

9. 加强航运咨询与研究

继续推动上海国际航运研究中心等科研机构的发展，支持世界海事大学等各类国际航运组织在沪设立分支机构，鼓励国外知名咨询机构在沪开展业务。

10. 吸引各类航运服务机构和组织集聚上海

鼓励搭建跨领域的航运服务交流平台，为航运企业与金融、保险、信息等行业企业的交流合作创造条件。吸引各类国际海事机构在沪设立分支机构，形成产业集聚效应。

11. 加强航空服务要素市场建设

支持航空公司和机场在上海国际旅游度假区、虹桥商务区的规划建设中充分发挥区位优势 and 资源优势。大力拓展临空经济等航空现代服务业，加快临空产业发展，建设国际空运货物分拨集拼中心，充分发挥口岸监管和保税监管优势。

12. 推动航运文化建设

依托上海中国航海博物馆、国际航运上海论坛、中国海事会展、中国航海日等载体，扩大上海国际航运中心建设的社会影响，促进航运文化发展。

（三）发展航运金融服务业

1. 完善航运金融服务功能体系

引进和培育一批在航运方面具有较强专业能力的商业银行、保险公司、租赁公司、信托公司和基金管理公司，形成较为完整的航运金融机构布局；鼓励金融机构完善海外分支机构和代理网络，逐步形成与上海国际航运中心要求相匹配的服务能力。培养经纪、公估、法律、会计、船舶检验等为航运金融提供专业外包服务的服务机构。继续推动单船、单机融资租赁业务创新，根据市场需求，建立相应的船舶、飞机等融资租赁登记中心和租赁交易中心。深化上海综合保税区内企业外汇管理试点改革，不断满足企业离岸金融业务需求，探索结算、融资方式创新，提高航运企业跨境资金运用和流动的便利化水平。

2. 发展多种航运融资方式

引导金融机构加大对造船、航运等企业的信贷支持力度，开展船舶抵押贷款、融资租赁等传统的航运融资业务。鼓励金融机构开发符合市场需求的航运融资产品，拓宽外资融资、直接融资、私募股权投资等多个渠道，开展信贷、租赁、信托、资产证券化等组合创新，为航运服务业和航运制造业提供结构性的融资安排和专业化的融资服务。借鉴国外航运基金或海运信托创新模式，引导航运相关企业、金融机构等共同组建航运产业基金、船舶产业基金、石油海上储备产业基金，支持航运企业开辟新的融资途径。支持在沪金融租赁公司进入银行间市场拆借资金和发行债券。

3. 加快发展航运保险业务

大力发展船舶保险、海上货运险、保赔保险等传统保险业务，积极培育航运再保险市场。扶持国内保险公司开拓海外服务网络。完善航运保险相关地方性法规，贯彻实施各项优惠政策，鼓励海上货运险本地投保。加强航运保险信息化建设，形成具有影响力的航运保险定价机制。设立保赔协会或吸引国内外船东保赔协会在沪设立机构。成立承保人协会，制定由海上保险人使用的保险条款。利用税收导向政策，将航运保险业务纳入拟设立的保险交易所的交易范畴，促进航运保险市场发展。

4. 探索发展航运指数衍生品市场

配合国家有关部门，支持上海航运交易所开展运价备案工作，采取有效措施，加强对运价备案的监管和检查，提高报备数据的及时性、全面性和真实性。支持上海航运交易所进一步完善运价指数体系，探索发展航运指数衍生品市场。支持相关机构研究、开发新造船舶、二手船舶交易指数，促进市场健康发展。

（四）建设国际航运发展综合试验区

1. 深化国际航运发展综合试验区突破性政策

围绕到 2020 年基本建成具有全球资源配置能力的国际航运中心的要求，以功能突破为引领，以制度创新为依托，以区域联动为导向，研究借鉴航运发达国家和地区的航运支持政策，提升上海航运服务市场功能，破除制约高端航运服务业发展的瓶颈障碍，提高我国航运服务企业的国际竞争力，争取国家支持，形成新一轮突破性政策。

2. 创新国际航运船舶登记制度

依托国际航运发展综合试验区“先行先试”政策，探索创新洋山港国际航运船舶登记制度，优化船舶登记流程，降低登记成本，缩短登记周期，集聚中资国际航运船舶。

3. 加强海关特殊监管区域与产业腹地间联系

有效整合上海综合保税区的各项政策，建立便捷高效的保税货物移动办法。建立覆盖口岸与腹地的保税网络系统，争取尽快实施启运港退税政策，增强区域保税物流联动功能，增进与后向腹地的联系。增强区域保税和非保税物流整合增值功能，推进国内货物在综合保税区内进行保税延展操作。优

化国际航运发展综合试验区内的港口费收体系，进一步扩大港口向腹地辐射的范围，便利国际物流入区中转。

4. 研究财税支持政策

在国家有关部门的支持下，探索研究国际航运发展综合试验区内航运企业船舶吨税制，以国际航运企业为龙头，带动上下游服务产业集聚。探索研究有利于综合保税区融资租赁项目（企业）发展的财税政策，推动融资租赁业务功能提升。

5. 加大对内对外开放力度

探索研究放宽外资航运金融和航运保险机构经营准入。对航运产业相关基金投资造船、买船、租船等业务，给予政策支持。争取注册在国际航运发展综合试验区内的邮轮企业参照国际通行规则经营相关业务。

（五）促进邮轮产业发展

1. 完善邮轮产业发展协调机制

完善市级层面邮轮产业发展推进协调机制，统筹邮轮产业发展事务，指导区域合作和营销推广，促进上海邮轮经济快速健康有序发展。

2. 鼓励本土邮轮产业发展

借鉴国际邮轮经营模式，大力发展长江中下游和国内沿海邮轮旅游市场，组建 1-2 家本土邮轮公司。组建 3-5 家具备相当业务能力的邮轮专业旅行社，开发邮轮旅游产品，积累从业经验，探索盈利模式。不断提高邮轮旅客通关服务能力和效率，优化随船办理通关手续的工作制度，创造便捷环境吸引更多邮轮停靠上海。

3. 推进邮轮港口建设

统筹上海国际客运中心、吴淞口等邮轮码头发展，建设具有国际竞争力的邮轮母港。完善邮轮补给、废物污水处理、口岸联检、海事救助、船舶维护、引航等综合服务功能，健全邮轮码头服务体系。

（六）优化完善集疏运体系

1. 推进港口基础设施建设

实施洋山深水港区四期及后续工程建设，进一步巩固集装箱吞吐能力。建设临港新城东港区公用码头一期工程和进港航道工程，提高装备企业海路运输能力和上海港汽车滚装运输能力，推动甩挂运输业务发展。加快外高桥、洋山港集装箱支线泊位建设，提高其服务内河支线船舶的水平。研究张华浜港区功能调整，推进外高桥、芦潮港等内河集装箱港区建设。

争取国家相关部委支持，实施长江口深水航道通航宽度全线拓宽工程，实现超大型船舶进出港双向交会无限制。建立支航道维护长效机制，充分发挥长江主航道作用，满足船舶大型化的需要。完善岸线管理体系，优化配置和整合现有岸线资源，促进岸线资源的高效率、高效益使用。推进上海港资源节约型和环境友好型港口建设，支持港口实施岸基供电等节能减排措施。

2. 完善内河航运发展

加快推进黄浦江上游、杭申线、大芦线二期等航道整治工程；建设长湖申线、平申线，开展大浦线、油墩港、苏申内港线、赵家沟东段等内河高等级航道建设储备研究，着力构建连通长三角地区的高等级内河集疏运网络，培育发展内河运输业。完善内河航运信息系统，建设长三角地区内河高等级航道网信息共享平台。

3. 完善货运道路网络

加快郊环北部越江通道前期研究，完善外高桥港区对外货运通道布局；完善外高桥地区路网结构，提高陆路集疏运效率。加强与长三角对接，适当增加出省通道，江苏方向，新建、改建崇启高速、崧泽大道、金商公路、外青松公路等干线公路；浙江方向，新建、改建大叶公路、朱平公路等干线公路。

4. 推进海铁联运发展

建成京沪高速铁路，推进沪通铁路建设，开展沪乍铁路前期工作。完善上海铁路货运服务体系，结合沪通铁路工程，启动外高桥货场建设，调整既有杨行、张庙站功能；结合城市用地功能的调整，取消杨浦等货运站。

5. 加强航空枢纽建设

组织实施《“十二五”上海民航发展纲要》，加快推进上海航空枢纽建设。适时进行机场改扩建，完善机场保障功能。建设浦东国际机场第四、第五跑道，满足航空运量和大飞机项目发展需要。加快浦东国际机场设施改造，满足中枢运营需求。改造虹桥国际机场东区设施，进一步提高飞行区安全保障能力。落实国家《调整上海地区空域结构方案》，系统性改善枢纽空域容量；完善上海终端管制中心建设，切实改善空中交通保障能力。重点建设和完善浦东国际机场西货运区和空港保税区相关设施，完成浦东国际机场综合保税区在机场西货运区规划范围的整体封关，实现区港一体化运作。简化航空口岸国际中转旅客口岸监管查验程序，争取航空口岸扩大免签证国家范围和延长免签证停留时间，增强浦东国际枢纽的中转吸引力和国际竞争力。推进航空口岸空运货物电子信息化建设，优化货物通关便利政策和口岸查验单位工作机制，促进货运枢纽建设发展。支持主要基地航空公司加快向大型网络型航空公司转型，加强航线网络航班波建设，加快发展国际航空运输，加强国际国内航线航班衔接。

（七）加强区域合作

1. 拓展航运服务业的辐射范围

推进现代航运服务业发展，面向长三角、全国提供高端航运服务，扩大辐射面和服务范围。

2. 完善区域港口发展协调机制

依托国际航运发展综合试验区，与浙江省共同推动洋山港扩区发展，形成互利共赢格局。探索成立长三角地区港航发展促进机构，建立区域港口航运的行政与企业联合协调机制。鼓励企业实施“走出去”战略，加强长三角港航企业联营联合，促进企业在设施建设、航线经营、企业管理等方面的相互融合。

3. 配合国家有关部门协调建立华东机场群、长三角国际航空货运枢纽群的合作发展机制

鼓励和支持主要基地航空公司和上海机场集团在华东机场群、长三角国际航空货运枢纽群建设中发挥积极作用，推动长三角航空运输市场、产品、服务一体化进程，参与打造具有较强国际竞争力的华东机场群、长三角地区国际航空货运枢纽群。

4. 推进跨区域口岸大通关合作

健全区域大通关合作工作推进机制，着力完善“点对点，城与城”、以项目为抓手、以口岸城市为载体的大通关合作模式。加强上海与内地口岸查验单位之间协作联动，不断拓展区域通关改革的覆盖面。加快推进长三角“陆改水”、陆空联运、海铁联运、保税货物快速移动等口岸物流。积极发展上海与中西部地区海铁联运、江海直达和航空中转联程等。

5. 加强港航发展政策合作研究

鼓励区域间研究机构围绕上海国际航运中心建设重大问题及政策开展合作研究，为政府部门制定港口、航运发展战略等提供决策支持。

五、保障措施

（一）加强协调保障机制建设

1. 加强上海建设国际航运中心的协调推进力度

进一步完善上海国际航运中心建设推进工作机制，搞好与国家有关部门的衔接，部署上海国际航运中心建设任务，统筹协调推进过程中遇到的重大问题，检查、指导、监督各项工作的开展。

2. 加强与国家有关部委的沟通联系

充分利用推进上海“两个中心”建设部际协调机制，及时向国家有关部委报送上海国际航运中心建设的进展情况，争取国家支持。

3. 加强与国内外地区间的合作交流

加强与兄弟省市的合作交流，推动长三角地区、长江流域共同参与上海国际航运中心建设，共享建设成果。加强与国内外先进港口城市的合作交流，学习和借鉴其发展措施和经验。

（二）优化航运中心发展环境

1. 建立和完善相关政策法规

全力营造有利于航运业发展的法制环境，推进口岸综合管理地方立法；推动国家相关部门进一步完善港口经营、船舶服务等方面的法规政策。

2. 营造自律有序的航运市场秩序

建立科学的市场监管手段，鼓励行业自律，支持运价备案中心等功能性机构有效运行，促进市场有序竞争。

3. 研究建立市、区县两级航运发展支持专项资金

由市、区县政府研究建立市、区县两级航运发展支持专项资金，加快推进江海直达船型、航运信息化、船舶交易市场等的发展，鼓励高端航运人才引进和培养，鼓励跨国企业和国内大企业在沪设立营运中心，支持相关国际组织在沪设立分支机构。

4. 提升行政服务效率和水平

优化行政审批程序，简化行政审批环节，为航运要素市场、航运机构、中介服务机构、行业协会等提供公开透明、便捷高效的行政服务，鼓励相关行业协会发挥更大作用。

5. 提升突发事件的处理能力

构建应急处理保障体系，健全危机预警和处置机制，制定突发事件应急预案；增强应对风险和突发事件能力的培训；增强航运相关的救助抢险人力、物力资源储备。

（三）建设国际航运人才高地

1. 培养和集聚航运人才

完善航运人才引进制度，优化人才发展环境，通过人才奖励措施，引进一批海外高端航运人才；对地区总部企业、高端航运服务企业、国际组织分支机构等落户上海给予政策优惠。完善从业资格认证制度，培养一批与国际接轨的航运金融、航运保险、航运经纪、海事仲裁、空中交通等高端专业人才。

研究建立上海国际高级航运学院。构筑国际化的开放平台，在职培养航运贸易、航运金融等复合型高端人才和航海、空管、邮轮经营管理等紧缺人才。

2. 加强船员市场建设

依托中国船员发展与保障中心设立在上海的优势，打造船员劳务交易平台，面向全国船员，提供船员劳务市场需求信息；提供船员法律咨询服务，保障船员合法权益；提供船员履约培训、业务培训、知识更新等培训信息。

建立船员管理行业协会，依法搞好船员管理，提高船员管理水平；建立国家级船员评估中心，提高船员综合素质；设立船员劳动争议专业仲裁委员会，为船员提供高效的法律服务，协助船员维权。

上海建设国际贸易中心“十二五”规划

国际贸易中心建设是上海“四个中心”建设的重要组成部分。依据“十二五”时期上海经济社会发展总体任务，制定本规划。

一、上海国际贸易中心建设已取得的成绩

随着改革开放的发展和上海“四个中心”建设的推进，到“十一五”期末，上海国际贸易中心建设已具有良好基础，形成基本框架。

（一）市场流通规模扩大，现代化商业模式发展。2010年，全市实现商品销售总额374万亿元、社会消费品零售总额6070.5亿元、商业增加值2860.8亿元，分别比2005年增长1.9倍、1倍和2.4倍。全市连锁经营业态超过140种，集聚了国内外商贸企业总部和企业运营管理中心、品牌运营中心、资金结算中心、物流中心、分拨中心、销售中心和采购中心等，成为众多国际高端商品和服务品牌的中国地区总部、亚太地区总部。“十一五”期间，食品流通安全信息追溯系统、冷链技术、物流技术等得到进一步应用，餐饮、维修、洗染、沐浴、家政等生活服务社会化水平提高，

（三）贸易总量不断提高，贸易结构进一步优化。2010年，本市货物贸易进出口总额3688.7亿美元，上海关区进出口总额6846.5亿美元，分别比2005年增长近1倍；上海港口货物吞吐量达到6.5亿吨、集装箱吞吐量2906.9万标准箱，均居世界第一位；服务贸易进出口总额由2005年的324.8亿美元增加到2010年的1046.7亿美元，年均增长达到26.4%，占全国比重28.9%。2010年，高新技术产品出口占本市出口46.5%，机电产品出口占本市出口72.6%，分别比2005年提高3.9个百分点、6.1个百分点；本市一般贸易与加工贸易的出口额之比为35.0：55.5；对美国、欧盟、日本和香港等传统市场的出口占本市出口总额的64%，对东盟、非洲、拉美等新兴市场出口比重逐步提高，东盟成为本市第四大贸易伙伴。

（四）吸收外资增长平稳，利用外资水平提高。“十一五”期间，上海实际利用外资467.7亿美元，比“十五”增长63.2%，累计实际利用外资达到1064亿美元。服务业利用外资比重大幅提高，服务业合同外资占比从2005年的52.9%增加到2010年的81.1%。1000万美元以上的大项目合同外资达到584.8亿美元，占全市合同外资总额的77.8%。到“十一五”期末，累计认定跨国公司地区总部305家，批准设立投资性公司213家、外资研发中心319家，世界500强企业已有74家在沪设立地区总部。

（五）“走出去”步伐加快，跨国经上海电子商务交易额由2087亿元增加到4262亿元，上海会展总展出面积由433万平方米增加到804万平方米，年均举办近300个国际展。

（二）市场体系建设加强，物流发展水平提高。2010年，全市1097家商品交易市场成交额6657亿元，179家亿元以上商品交易市场成交额6480亿元。其中，生产资料成交额占比达到78%。上海市场的钢铁、有色金属、白银等价格已成为全国市场风向标，铜的价格已成为国际铜市的重要风向标。上海石油交易所推出我国能源要素市场第一笔液化天然气（LNG）和液化石油气（LPG）现货竞买交易，上海陆上货运交易中心与大宗商品交易市场实现对接。上海被商务部认定为全国流通领域现代物流示范城市，医药、危险化学品、冷链、汽车等专业物流服务能力及A级物流企业总数在全国领先。营能力增强。“十一五”期间，上海对外直接投资总额58.4亿美元，比“十五”增长2.76倍。上海企业新签对外承包工程合同额443亿美元，比“十五”增长4.6倍。完成对外劳务合作营业额29.1亿

美元，累计外派劳务人员 76653 人次。上海企业“走出去”对外直接投资的国家与地区达到 101 个，有对外承包工程和劳务合作业务的国家与地区达到 177 个。2009 年至 2010 年期间，跨国并购占全市对外直接投资总额 50%以上。

（六）贸易流通中心地位进一步提升，商贸流通业社会贡献度加大。“十一五”期间，上海社会消费品零售总额位于全国城市前列，商品销售总额位于全国城市首位，上海关区进出口总额占全国比重 23%以上。2010 年，非国有商业企业社会消费品零售占全市社会消费品零售总额 93.3%，非国有贸易企业进出口占本市进出口总额 78.7%，商贸行业协会和投资贸易促进体系作用加大，内外贸一体化管理体制形成，商贸业发展的综合环境和贸易便利化水平国内领先。上海商业从业人员稳定在 220 万人，外贸相关行业吸收就业 400 万人，外资企业吸收就业 290 万人。2010 年，外贸相关企业税收占全市税收总额 1/3 左右，商业税收占全市税收总额 19.1%，商业对全市税收增长的贡献率达到 23.6%。

上海国际贸易中心建设虽然已取得重要进展，但以国家战略和上海城市发展目标来衡量、与现代国际贸易中心城市相比较还存在明显差距：商贸业综合实力还不强。上海服务业增加值是香港的 1/4、东京的 1/10，社会消费品零售规模和商品销售总额不足纽约的 1/6。市场定价和资源配置能力相对较弱。除了铜的价格外，其它大宗商品基本没有体现定价话语权。中小型专业服务业不发达，国际性贸易机构较少，贸易投资促进体系不完善；以通关便利化为重点的贸易便利化以及完善贸易投资环境还有很大改进空间，商务布局有待进一步优化。

二、“十二五”国内外贸易环境分析

加快上海国际贸易中心建设是转变经济发展方式的需要。世界历史上，国际贸易中心的变迁与国家经济地位的提升紧密相承。20 世纪 90 年代以来，国家多次强调上海建设国际贸易中心的发展定位。在我国的现代化发展进程中，上海有条件率先建成国际贸易中心城市。未来几年，随着全球新一轮产业转移，上海加快国际贸易中心建设，可以积极承接以服务业和服务外包为主的产业转移，适应我国产业结构调整和经济发展方式转变的需要。

上海建设国际贸易中心必须紧紧抓住机遇，积极应对挑战。从国际看，世界经济缓慢复苏，经济金融危机不会改变世界经济长期增长趋势，但国际贸易投资形势的不确定性加大，国际竞争加剧，全球经济格局正在出现新变化。从国内看，中国在世界经济中的地位进一步增强，同时，转变经济发展方式和调整经济结构的紧迫性加大。充分利用两个市场、两种资源，扩大内需、促进消费，是未来我国经济结构调整的重要途径，发展商贸大有可为。从上海看，上海的国际社会形象和对全球商务人士的吸引力正逐步提高，上海“四个中心”建设的相互支撑和联动，长江三角洲区域发展也要求上海继续发挥好龙头作用，上海建设国际贸易中心面临前所未有的新形势、新任务。

上海建设国际贸易中心要适应经济全球化发展和传统贸易方式调整趋势。上海国际贸易中心建设不是简单地将上海建成国际国内贸易的中心，而是要学习借鉴国际经济体制机制和政府规制创新的做法和经验，推进上海在更高层次、更宽领域、更全方位的实行开放和管理制度创新，在我国从贸易大国走向贸易强国的进程中发挥积极作用。

三、“十二五”上海国际贸易中心建设指导思想、发展目标和主要任务

（一）指导思想

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，着力推进“四个率先”，围绕到 2020 年基本建成“四个中心”的战略目标，创新驱动、转型发展，提高市场开放程度，简化市场准入程序，吸引中外贸易主体集聚；提高贸易便利化水平，促进贸易要素通畅流动，提高贸易效率；加快建设以要素市场和消费服务市场为重点的现代市场体系，发挥市场在国际国内资源配置中的基础性作用以及流通对生产和消费的先导作用；加快营造国际一流水

平商贸发展环境，全力推进上海国际贸易中心建设，促进经济结构转型和经济发展方式转变，为上海建成国际经济、金融、航运中心提供重要支持。

（二）发展目标及主要预期指标

1.发展目标

到 2020 年，基本建成具有国际国内两个市场资源配置功能，现代服务业发达，万商云集，服务长三角地区、服务长江流域、服务全国，与我国经济贸易地位相匹配的国际贸易中心。到 2015 年，基本形成比较完备的国际贸易中心核心功能框架：

——基本形成“四个中心”互为支撑，内贸与外贸互相融合，货物贸易、服务贸易、技术贸易同步发展的总体格局。

——基本形成市场开放度与贸易便利化程度高，资金流、商品流、信息流、技术流、人才流等生产要素流动顺畅的运行机制。

——基本形成有形市场与无形市场并存，国际市场与国内市场相通，要素市场与消费品市场并举，贸易要素集聚、贸易主体活跃、知识产权保护有力、诚信体系健全、贸易标准化程度高的市场结构。

——基本形成口岸货物集散中心、大宗商品交易与定价中心、贸易营运与控制中心、国际会展与跨国采购中心、国内市场流通中心、国际购物中心等功能构架。

——基本形成贸易设施完备、信息化程度高、服务体系发达、法制环境完善、政府廉洁高效、社会治安良好、人居环境舒适的商贸环境。

2.主要预期指标（至 2015 年）

——市场流通规模

全市商品销售总额突破 8 7 万亿元，年均增长达到 18%以上；社会消费品零售总额 1 万亿元以上,年均增长达到 13%左右；电子商务交易额 1 2 万亿元，占全市商品销售总额比重达到 13 8%。

——贸易总量规模

上海地方进出口总额 5400 亿美元，年均增长达到 8%左右；上海关区进出口总额 1 1 万亿美元，年均增长达到 10%左右；服务贸易进出口额在 2010 年基础上翻一番，其中离岸服务外包总量规模 45 亿美元，年均增长达到 30%。

——服务竞争力

专业服务业增加值年均增长达到 15%以上。取得国际认证的注册会计师、律师、咨询机构及人员大幅增长。初步形成十大服务全国的贸易和投资促进平台体系。新增跨国公司地区总部 100 个以上。在虹桥商务区建成国家级大型会展场馆。

——贸易便利化

基本实现信息数据共享，推进“一次录入，同时申报”。所有与对外贸易有关的部门政务信息实现公开、透明。推进货物贸易和服务贸易全过程贸易便利化。

（三）主要任务

1.提高市场开放程度与贸易便利化水平

深化行政审批制度改革，减少审批事项，简化审批手续，降低市场准入门槛；深化贸易管理制度改革，简政放权，方便企业；深化口岸通关模式改革，加强口岸监管部门协作，提高口岸通关效率。进一步扩大对内对外开放，建设扩大服务业对外开放的试验区域；进一步推进跨境贸易人民币结算试点，建设促进人民币国际化的先行区域；整合提升海关特殊监管区域的功能，建设市场开放和贸易便利的示范区域。

2.加强贸易流通对产业结构调整带动作用

促进贸易流通与产业结构调整互动。结合上海产业结构调整 and 培育战略性新兴产业，与先进制造业和现代服务业发展互动，与金融业、航运业和物流业发展互动，促进二、三产业互动。发挥贸易流通对扩大内需带动作用。推进流通现代化，积极引导和促进商品消费和服务消费，发展健康消费、绿色消费等新型消费方式，不断提高人民群众生活水平和质量。优化和提升贸易流通结构和功能。促进服务贸易发展，提高服务贸易水平；促进服务外包发展，建设服务外包示范城市；促进电子商务发展，推进电子商务规模化和规范化；统筹利用两个市场、两种资源，促进外资、外经、外贸协同发展，促进进出口贸易和进口贸易、口岸贸易和转口贸易、国际贸易和国内贸易协同发展。

3. 构建具有国际国内市场资源配置功能的市场体系

构建货物贸易市场体系，重点完善生产要素期货市场和辐射全国的批发市场体系。建设若干个大宗商品交易中心，交易规模在世界交易总额中占比较大，价格话语权和价格指数对全国和世界市场影响力较大；构建商品消费和服务消费市场体系，形成具有多层次商业中心、多样化商业业态、多元化商品和服务消费、良好的购物和服务环境，引导消费潮流；构建服务贸易市场体系，重点培育和扶持运输、旅游、金融、计算机与信息、工程承包与建筑、专业服务、文化、教育、医疗等比较优势行业，成为亚太地区一流的国际服务贸易中心城市；构建电子商务市场体系，加快培育企业对企业（B2B）和企业对个人（B2C）市场，优化电子商务发展支撑环境，发展现代新型业态；构建与贸易相关的专业服务业市场体系，形成专业覆盖面广、市场公信度高、知名专业人才和专业服务机构集聚的市场格局。全力打造和继续完善具有国际影响力的各类市场交易平台。

4. 集聚高能级、有活力的贸易主体

集聚国内外大企业和地区总部，吸引世界 500 强企业和跨国公司在上海设立地区总部、事业部全球总部和各种功能性机构，吸引国内大企业总部、民营企业总部，培育大型跨国经营企业；集聚采用现代国际贸易运行新模式的企业，吸引国内外企业的营运中心、物流中心、分拨中心、销售中心、采购中心等集聚；集聚商品和服务技术含量高、附加值高的企业，吸引国内外企业产业链中高技术含量、高附加值的环节，汇聚研发中心、创意设计中心、增值服务中心、品牌培育中心和旗舰店；集聚国际国内贸易组织、贸易促进机构和行业组织，吸引国际贸易组织分支机构入驻并开展重要的商务活动，集聚国际国内贸易促进机构、行业组织、检验检测、认证和评级机构。坚持贸易主体市场化多元化，支持中小贸易主体发展。

5. 打造上海国际贸易中心功能载体

围绕一手抓整体提升，一手抓优化布局，依托浦东“三港”（洋山深水港、外高桥港、浦东空港）、“三区”（洋山保税港区、外高桥保税区、浦东机场综合保税区），形成我国重要的口岸集散功能载体；依托大型展馆设施和上海世博会场馆的后续利用，形成具有商品信息、商品展示、商品交易、跨国采购等功能的载体；结合虹桥商务区建设，打造长三角高端商务区和上海国际贸易中心标志性新平台。依托产业基地布局和物流园区布局，形成具有大宗商品期货交易、大宗商品电子交易等功能的载体；依托黄浦江、海港、空港等区域，形成具有航运交易、航运服务等功能的载体；依托服务外包示范区和专业园区，形成具有服务外包功能的载体；依托地标性商业布局，形成具有国际购物功能的载体；依托现代服务业集聚区和各区县优势，形成各具特色的商贸功能区载体。

6. 营造国际一流水平商贸环境

进一步提升设施环境水准，加快洋山国际深水港、浦东国际机场、虹桥综合交通枢纽建设，加强信息基础设施建设，搞好会展设施建设；进一步完善制度环境，注重市场开放、公平竞争、企业诚信、知识产权保护，完善立法、执法以及仲裁服务；进一步优化人才环境，建立贸易紧缺人才教育培训和人才市场体系，形成国内外贸易专业人才的吸引机制；建设一流人居环境，全面实践上海世博会“城

市，让生活更美好”的主题，建设国际国内认同的最宜居城市；完善内外贸一体化商务管理体制，形成政府、社会组织、企业三位一体的管理机制，强化政府公共服务职能。

四、推进服务全国的贸易和投资促进平台建设

“十二五”期间，以推进服务全国的贸易和投资促进平台建设为重要抓手，显著提升上海国际贸易中心建设的服务功能和国际化水平。

（一）建设国家级会展设施平台，提高会展业发展水平

规划和建设中国博览中心国家级国际会展场馆，提高中国在世界会展业的地位和影响力，吸引国际会展资源，促进上海发展成为国际会展中心城市。进一步做专做强中国国际工业博览会、中国（上海）国际跨国采购大会、中国华东进出口商品交易会等国家级品牌展会，做专做强世贸商城等展馆的常年展示，大力培育进出口商品博览会和国际专业展。加强对全市会展场馆和配套设施的统一规划，制定关于本市鼓励会展业发展的若干意见，研究修改《上海市展览业管理办法》，启动会展业行业标准建设。

（二）建设国际贸易和海外营销促进平台，构建全球贸易网络枢纽节点

建设国家级产品设计与贸易促进中心，吸引全球设计资源，带动自主品牌商品发展和出口产品附加值提升。在浦东“三港”、“三区”、虹桥商务区、五角世贸商城、长风生态商务区、世贸商城等地区建设全国性进口商品基地，国别商品中心和各省市商品中心，长三角地区消费品和重要工业原材料进口交易平台。建设国家级汽车零部件、中医药出口基地，进一步建设出口加工区，完善国家级跨国采购平台，搭建全国商品国际市场推广平台。拓展海外营销网络，形成世界主要商务城市贸易和投资服务网络布局。

（三）建设中国技术进出口促进平台，加快服务贸易发展

建设中国技术进出口促进中心项目，集技术进出口交易咨询、交流展示、产权交易、成果转化、综合服务于一体，同步推出网上交易平台和常态化国外先进技术设备展。提升上海软件外包国际峰会品质，完善外高桥上海国际文化服务贸易平台功能，在浦东先行先试服务贸易开放示范区，完善和深化服务贸易统计体系。建设国家服务外包示范城市，按照“发展高端、承接离岸、完善功能、集聚总部、区域合作”的总体思路，营造服务外包发展的良好环境。

（四）打造电子商务平台，建设国家电子商务示范城市

依托主题商贸功能区，打造一批相应的电子商务功能区，构建全球性资源配置平台。构建电子商务产业和创新集群，鼓励创新型电子商务企业集聚，推动电子商务技术创新、产品创新、应用模式创新，构筑上海国际贸易中心的网上载体。鼓励市、区县大型商贸流通企业成立网络销售机构，在采购、仓储、销售、配送及商品展示等各环节建立专业的网络平台。推动南京路、淮海路、四川路等商业街和一批上海老字号品牌的网上销售，构建网络特色商业街。扶持中小流通企业应用电子商务。

（五）构建大宗商品交易平台，增强市场体系价格发现功能

加强生产要素期货市场和辐射全国的批发市场体系建设，形成国内外大宗商品的定价中心和交易中心；提升有比较优势的大宗商品交易市场服务周边区域的辐射力，力争用五到十年时间形成辐射海内外的钢铁、汽车、化工、有色、天然气、黄金珠宝、工艺品、时装、医疗设备等专项商品交易平台；培育保税交易市场，在外高桥保税区建设国外高新技术产品和进口消费品的保税展示与保税交易平台；编制和完善市场景气指数、价格指数和风险指数，形成市场产销和商品流向的风向标。

（六）打造服务业集聚区平台，大力发展和贸易相关的服务业

完善服务业集聚区功能，加强总部经济与服务业集聚，发展好商务楼宇，形成服务种类齐全、服务水平较高且与贸易相关的专业服务业体系框架。深化专业服务业行政审批制度改革，积极试点没有

特别规定的行业或项目，实行告知承诺制或登记备案制，变事前审批为事后监管，先选择若干需要加强的行业在浦东新区进行试点。引进国际高端专业服务龙头企业，大力培育竞争力强的本土专业服务企业。积极争取先行先试，进一步扩大外资参与中介、文化、教育、医疗、贸易等服务领域发展。研究拓展海关特殊监管区功能，探索在海关特殊监管区进行服务业对外开放创新试点。

（七）建设近悦远来的购物和消费平台，推动上海“购物天堂”建设

充分展现区县商贸优势，丰富上海商业文化，建设繁荣与繁华的大都市商业。发展好市区地标性商业中心和特色商业街区，加快建设新城和郊区商业商务中心，完善社区商业。促进商品消费与服务消费共同发展，提升外来消费比重。探索选点建立“免税商品购物店”。实施商品品牌、标准化建设和商业诚信战略，切实加强知识产权保护。争取上海市著名商标和中国驰名商标、每百万人拥有注册商标显著增长，培育一批能与国际知名品牌媲美的上海产品和服务品牌，保护和提升老字号。鼓励企业遵循和参与制定国际国内产品标准和管理标准，建设国家级检验和标准认定中心，加强食品安全和监督体系建设，广泛开展“诚信兴商”教育与实践。在商贸领域，广泛运用信息技术、保鲜技术、冷链技术、节能技术、物流技术、互联网与物联网等先进技术。

（八）构建内外贸一体化平台，提高贸易主体市场竞争力

培育具有产业链整合能力，面向内外贸两大市场、批发零售一体化运营、实体和虚拟网络协同发展的特大型贸易集团公司。以零售企业或贸易企业为主体，探索打破内外贸企业经营在盈利模式、结算方式、风险机制等方面的差别和阻隔，发展具有国际竞争力的商贸流通企业模式。培育本土跨国贸易企业，推动商贸流通企业“走出去”。修订流通业相关地方性法规，促进内外贸企业融合发展。

（九）建设财经信息国际信息港平台，促进财经信息服务业发展

建设集多种媒体、贸易金融数据库和多语种财经信息终端于一体，全天候对接海外市场的中国综合财经资讯权威服务平台，形成国际经贸信息港功能。以财经类主要媒体为载体，促进其加快推出覆盖国内主要大宗商品市场和大型专业市场的代表性较强的数据库和指数库，打造具有全球影响力的综合财经资讯平台。整合资源，培育和扶持具有国际水准的商业财经信息提供商。建设高水准财经统计信息平台，与证券、期货、外汇、黄金、钻石市场等专业信息系统构成基本信息库。举办虹桥全球贸易活动，组建上海国际贸易中心高端智库。

（十）建设国际贸易机构集聚平台，形成贸易中心枢纽功能

加强集聚国内外贸易性机构，形成“总部经济”新元素，提升贸易辐射效应和商务活动枢纽功能。鼓励一流的贸易组织和促进机构集聚，打造国际贸易组织和贸易促进机构集聚区。研究制定支持政策，在资产购置、税收缴纳和人员出入境等方面进一步借鉴国际惯例。

五、“十二五”推进上海国际贸易中心建设主要政策和保障措施

一是进一步研究贸易便利化政策。扩大浦东“三港”、“三区”功能作为服务业对外开放创新试点。在外高桥国际贸易示范区试行离岸贸易便利化政策，扩大新型国际贸易结算方式试点范围。推进海关与出入境检验检疫部门的联网，实行“一次录入，同时申报”。支持跨国公司贸易总部业务整合发展。促进加工贸易转型升级。

二是进一步研究扩大对外开放政策。研究并推动制定符合国际惯例的服务业、服务贸易和服务外包等税收政策。进一步扩大外资参与文化、教育、医疗、中介等现代服务业领域的发展。对服务贸易进出口业务给予支持政策。支持融资租赁企业业务发展，研究并推动扩大物流企业营业税差额征收和减免政策适用范围。

三是进一步研究营造贸易发展环境政策。支持贸易结算、贸易信贷、保理业务、信用担保、风险管理与财务管理等贸易金融服务业在上海创新发展。推动建立人民币跨境贸易结算中心。推广保单融

资、订单融资、专利权质押融资等业务。推动建立国家级贸易和投资促进公共服务平台。进一步便利外籍商务人士出入境。

四是加强法律服务、智力引进和增加财力投入。加强上海国际贸易中心相关法规和法律服务体系建设，研究制定推进上海建设国际贸易中心建设的相关地方性法规。实施上海建设国际贸易中心人才战略，建设开放型智库机制，将上海打造成我国贸易流通领域人才及智力高地。加大对上海国际贸易中心建设财力支持力度。

五是建立多层次合作共建机制。深化落实《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》（国发〔2009〕19号）精神，充分发挥“两个中心”建设部际协调机制功能，深化商务部与市政府紧密型部市合作机制、长三角经贸合作联动机制、本市各部门间的协调推进机制，市商务部门与各区县政府加强合作，上下联动，形成合力，不断推进上海国际贸易中心建设。

浙江省“十二五”规划纲要

(浙江省人民政府于 2011 年 2 月 25 日发布)

浙江省国民经济和社会发展第十二个五年(2011—2015 年)规划纲要根据《中共浙江省委关于制定浙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》编制,主要阐明省委战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为,是未来五年我省经济社会发展的宏伟蓝图,是全省人民共同的行动纲领。

一、加快推动科学发展和转变经济发展方式

“十二五”时期是全面建设惠及全省人民小康社会的攻坚时期,是深化改革、加快转变经济发展方式的关键时期,必须继续抓住和用好重要战略机遇期,努力保持经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定。

(一)发展背景

“十一五”时期是极不平凡的五年。面对国际金融危机冲击和自身发展转型的双重考验,全省上下认真学习实践科学发展观,深入实施“八八战略”和“创业富民、创新强省”总战略,扎实推进“全面小康六大行动计划”,有效贯彻落实“标本兼治、保稳促调”的工作方针,砥砺奋进,共克时艰,保持了经济平稳较快发展、社会和谐稳定的良好局面。综合实力显著增强,初步统计 2010 年全省生产总值达到 27100 亿元,人均生产总值 51800 元,地方财政收入 2608 亿元。结构调整积极推进,高效生态农业建设成效显著,块状特色经济加快向现代产业集群转变,服务业发展水平稳步提升。基础设施日臻完善,“三个千亿”工程建设进展顺利,支撑经济社会发展的能力明显增强。人民生活显著改善,社会事业全面进步,基本公共服务均等化步伐加快,城乡居民收入居全国各省区首位。生态环保取得实效,节能减排完成预定目标,生态省建设扎实推进。体制活力不断增强,创新驱动更趋明显,转变经济发展方式综合配套改革全面推进,对外开放水平日益提高。全省经济社会逐步转入科学发展、和谐发展的轨道,全面小康实现水平达到 90%以上,为“十二五”发展奠定了坚实基础。面向未来,我们正站在转型发展新的历史起点上。

“十一五”取得的成绩来之不易,积累的经验弥足珍贵,创造的精神财富影响深远:一是坚持标本兼治、保稳促调,在保持经济平稳较快发展的同时,加快经济转型升级;二是坚持统筹兼顾、协调发展,着力推动城乡、区域、陆海和经济社会统筹发展,促进经济发展、人口布局与资源环境承载能力相协调;三是坚持民生为本、企业为基,始终把保障和改善民生作为发展的出发点和落脚点,充分发挥企业和民众在富民强省中的基础性和主体性作用;四是坚持创新驱动、开放带动,推动全民创业和全面创新,进一步提升民营经济、中小企业和开放型经济发展水平。

未来五年,我省经济发展进入加速转型期,社会建设进入整体推进期,体制改革进入攻坚突破期,总体上仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,既面临难得的历史机遇,也面对诸多可以预见和难以预见的风险挑战。

从国际看,和平、发展、合作仍是时代潮流,世界多极化、经济全球化深入发展,科技创新孕育新突破,同时国际金融危机影响深远,世界经济增速减缓,围绕市场、资源、人才、技术、标准等的竞争更加激烈,气候变化以及能源资源安全、粮食安全等全球性问题更加突出,各种形式的保护主义抬头,国际环境更趋复杂。从国内看,经济发展方式加快转变,经济结构战略性调整加速推进,工业化、城市化深入发展,市场需求潜力进一步释放,社会大局保持稳定,为我省经济长期平稳较快发展提供了有利的环境,同时,国家批准实施一系列区域发展规划,兄弟省份你追我赶、竞相发展,区域竞争更加激烈,继续走在全国前列面临更大压力。从省内看,经济社会处于转型发展的关键时期,如果我们举措得当、转型到位,完全有条件实现人均生产总值从 7000 美元向 10000 美元的跨越,推动经济社会发展再上新台阶。同时,必须

清醒地认识到，我省发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，过多依赖低端产业、过多依赖低成本劳动力和过多依赖资源环境消耗的增长方式尚未根本转变，产业层次低，创新能力不强，要素制约加剧，服务业比重提高不快，欠发达地区发展基础依然比较薄弱，社会矛盾明显增多。我们必须进一步增强推进科学发展的自觉性和坚定性，进一步增强转型升级的机遇意识和忧患意识，进一步增强实现富民强省的责任感和紧迫感，加快推进经济转型、社会转型和政府转型，以创新促转型，以转型促发展，努力开创具有浙江特点的科学发展新局面。

（二）指导思想和主要目标

“十二五”时期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，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，继续全面实施“八八战略”和“创业富民、创新强省”总战略，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，以富民强省、社会和谐为根本目的，着力调整经济结构，着力加强自主创新，着力建设生态文明，着力保障改善民生，着力深化改革开放，科学发展走在前列，全面建成惠及全省人民的小康社会，为基本实现现代化打下更加坚实的基础。

根据上述指导思想，按照转型发展、创新发展、统筹发展、和谐发展的基本要求，“十二五”时期经济社会发展的总体目标是：科学发展走在前列，惠及全省人民的小康社会全面建成。全省生产总值年均增长 8%左右，保持经济平稳较快增长，城乡居民收入增幅、服务业增加值比重、城市化率、研发经费支出比重升幅和财政教育经费支出比重高于“十一五”实绩，综合实力、国际竞争力和可持续发展能力显著增强。

——产业升级实现新突破。自主创新能力大幅提高，研究与试验发展经费支出占生产总值的比重达到 2.5%，科技对经济发展的贡献率不断提高。战略性新兴产业形成规模，传统产业竞争力不断增强，服务业增加值占生产总值比重达到 48%左右。民营经济实现新飞跃，开放型经济达到新水平，海洋经济成为具有战略意义的新增长点。

——城乡区域协调发展实现新突破。新型城市化战略深入实施，都市区和城市群建设加快推进，区域中心城市集聚辐射能力进一步增强，县城、中心镇和美丽乡村建设取得重大进展，欠发达地区跟上全省发展步伐，城市化率达到 63%左右，城乡一体化发展迈上新台阶。

——生态文明建设实现新突破。生态省建设深入推进，非化石能源占一次能源消费比重进一步提高，单位生产总值能耗下降、二氧化碳和主要污染物减排实现阶段性目标，继续保持全国先进水平，土地、水等资源利用效率大幅提高，生态环境持续改善，循环经济形成规模，生态安全保障体系基本建成，可持续发展水平明显提升。

——创业创新环境实现新突破。大平台大产业大项目大企业建设加快推进，产业集聚区建设初具规模，各类开发区（园区）优化发展，创新体系不断完善，基础设施现代化水平加快提升，政府公信力和行政效率进一步提高，体制机制再添新活力，民主法制更加健全，社会管理制度不断完善，社会更加和谐稳定，创业创新环境更加优化。

——保障改善民生实现新突破。五年新增城镇就业 300 万人，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别年均增长 8.5%和 9%，基本形成覆盖城乡居民的社会保障体系，收入差距扩大趋势得到遏制。公众受教育程度稳步提高，新增劳动力平均受教育年限达到 13.5 年，教育、卫生、文化、体育等社会事业加快发展，城乡居民住房条件不断改善，基本公共服务体系逐步完善，人民生活质量和水平不断提高。

二、全面贯彻落实扩大内需战略

坚持扩大内需特别是消费需求的战略，正确处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和稳定价格总水平的关系，加快形成消费、投资、出口协调拉动经济增长新局面。

（一）建立健全扩大内需的体制机制

实施扩大内需的政策措施。按照中央加强和改善宏观调控的要求，正确处理扩大内需与稳定外需、增加投资与扩大消费关系，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果。围绕解决制约扩大内需的深层次矛盾和突出问题，以扩大消费需求为主要着力点，把扩大消费需求与改善民生

紧密结合起来，通过加快推进新型城市化、扩大社会就业、调整收入分配格局、完善基本公共服务体系，建立健全有利于内需潜力不断释放、投资消费协调发展的长效机制。

大力拓展内需市场。充分利用国家扩大内需的战略机遇，加快建立完善浙江产品营销体系，稳步推进浙江品牌连锁专卖网络、浙商营销网络和名品展销中心建设，不断扩大浙江产品的市场占有率。深入开拓省内消费市场，鼓励国内外知名零售企业在浙江设立区域总部、采购中心和物流中心，不断完善商贸业态和网点布局，有序推进商贸集聚区建设。加快农村消费网络建设，建立健全新农村现代流通服务网络体系。大力发展电子商务、连锁经营和物流配送等现代流通方式，培育大型商贸流通企业，加快商品市场转型升级，努力建设现代商贸流通强省。

（二）积极扩大消费需求

增加城乡居民收入。调整优化国民收入分配关系，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动者报酬在初次分配中的比重，努力实现居民收入增长与经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。继续实施低收入农户奔小康和城镇低收入家庭增收工程，健全城乡低收入居民收入增长的长效机制。积极创造条件，努力增加城乡居民财产性和经营性收入，进一步扩大中等收入者群体。探索建立最低工资标准与人均生产总值联动增长机制，建立健全劳动者工资正常增长机制和支付保障机制。健全农产品价格保护机制，保障农民生产性收入。

努力扩大消费需求。创造更多就业创业机会，着力提高城乡居民收入水平，不断增强居民消费能力，居民消费率达到 38%。加快完善基本公共服务体系和大社保体系，形成良好的居民消费预期。加快培育旅游、文化、信息服务、教育培训、体育健身等消费热点，实施以旧换新和工业品下乡，进一步扩大农村消费需求。不断改善消费环境，合理引导消费行为，提倡文明、节约、绿色、低碳消费，保护消费者权益。

稳定价格总水平。切实做好重点商品生产和供应工作，加强大宗农副产品和能源物资储备，稳定居民基本生活必需品和重要生产资料价格。加快建立最低生活保障、失业保险标准与物价上涨挂钩的联动机制，逐步提高基本养老金、失业保险金和最低工资标准。清理和取消不合理的涉及企业生产与群众生活的收费项目，缓解企业生产成本增支和群众生活费用增加的压力。整顿规范市场秩序和企业经营行为，强化价格监管，重点打击恶意囤积、哄抬价格等违法行为。积极稳妥推进价格改革，加强价格监测预警，进一步落实“米袋子”省长负责制、“菜篮子”市长负责制。

（三）促进投资合理增长

调整优化投资结构。发挥投资对扩大内需的重要作用，在提高投资质量和效益的基础上，保持合理的增长速度。发挥政策导向作用，引导投资进一步向民生和社会事业、农业农村、科技创新、能源交通、城镇建设、生态环保、资源节约、防灾减灾等领域倾斜。严格执行投资项目用地、节能、环保、安全等准入标准，有效遏制盲目扩张和重复建设。把扩大投资和增加就业、改善民生有机结合起来，创造最终需求。

推进重大项目建设。科学确定投资规模、布局和建设时序，做好应对国际金融危机冲击一揽子计划与“十二五”前期投资项目衔接工作。完善重点建设项目与土地、资金等要素供给的联动机制，强化重点项目实施保障。深化以减少审批部门、事项、环节、时间为主要内容的审批制度改革，提高投资项目联动审批效能，推广应用全省统一的固定资产投资项目管理信息系统。完善重大项目管理机制，健全政府投资的咨询决策、执行、监督和责任追究体系。

三、加快产业结构优化升级

坚持把推进产业结构优化升级作为加快转变经济发展方式的重大任务，积极发展现代农业，加快推进工业现代化，大力发展现代服务业，培育发展战略性新兴产业，推动信息化与工业化深度融合，实施品牌大省和质量强省战略，打造具有浙江特色的现代产业体系。

（一）积极发展现代农业

加快建设粮食生产功能区和现代农业园区。深入实施 500 万亩标准农田质量提升工程，改善耕地质量条件，着力提高粮食综合生产能力。大力推进粮食生产功能区建设，力争建成 500

万亩粮食生产功能区。加强粮食流通能力建设，充实粮食储备，扩大粮食产销合作，确保粮食安全。积极开展 100 个现代农业综合区、200 个主导产业示范区、500 个特色农业精品园创建，力争建成 400 万亩现代农业园区，促进农业生产规模化、标准化和生态化。

做强做优特色精品农业。加快农业技术和农作制度创新，积极发展现代种业，大力推广粮经复合、种养结合、生态循环等先进适用技术和模式。加快农业机械化，促进农机农艺融合。大力发展设施农业，积极推进农业标准化。减少和控制农药、化肥的使用，发展无公害农产品、绿色食品和有机食品，确保农产品质量安全。提升壮大蔬菜、茶叶、果品、畜牧、水产养殖、竹木、中药材、食用菌、花卉苗木、蚕桑等十大农业主导产业，力争主导产业产值占农业总产值比重达到 80%以上，农产品加工率达到 50%以上，加快构建高产、优质、生态、安全的现代农业产业体系。

培育现代农业经营主体。加快形成以家庭承包农户为基础，专业大户、农民专业合作社、农业龙头企业为骨干的现代农业生产经营组织体系。推动农业龙头企业发展，培育形成 500 家年销售额 1 亿元以上有市场竞争力的农业龙头企业。规范提升农民专业合作社，培育农业中介服务组织，形成 1000 家省级示范性专业合作社。加强现代农业经营领军人才培养，鼓励和支持大学毕业生从事现代农业，培育 20 万名以上拥有绿色证书的新型农民。

强化农业社会化服务。进一步建立完善农技推广、动植物疫病防控和农产品质量监管“三位一体”的县乡两级农业公共服务体系。大力支持农业企业、专业合作社、专业大户开展各类专业化服务，积极推进农业服务外包。大力推进农产品批发市场、农产品展示展销中心和鲜活农产品配送中心建设，发展农产品直销、连锁配送等现代流通业态和电子商务等现代交易方式。深入实施百万农民信箱工程，组建现代农村信息综合服务体系。完善政策性农业保险。

(二)改造提升传统优势产业

发展壮大优势产业。大力发展汽车、装备、医药等资金和技术密集型产业，择优发展石化、船舶、钢铁等现代临港工业，着力引进和组织实施一批投资规模大、产业关联强、附加值高的重大项目。有选择地改造提升纺织、轻工、建材、有色金属等传统行业，坚决淘汰落后产能，加快转移过度依赖资源环境的加工制造环节。推广应用集成制造、柔性制造、精密制造、清洁生产、虚拟制造等先进制造模式，不断提升我省制造业在全球产业价值链中的地位。运用新材料、新结构、新技术、新设备，提升建筑企业技术水平，促进建筑业转型升级，推动我省由建筑大省向建筑强省跨越。

加快培育现代产业集群。实施集群化发展战略，深入推进块状经济转型升级“六六工程”，促进块状经济产业链纵向延伸和横向拓展，加快块状经济向现代产业集群转型升级。以产业集聚区、开发区(园区)和乡镇功能区为主要依托，加快完善研发、物流、检测、信息、培训等生产性公共服务平台，强化专业化配套协作，完善创新体系，提升集群品牌，形成若干个在国内外具有重要影响力的现代产业集群。

突出重点区域发展。优化服务业发展空间布局，积极引导杭州、宁波、温州、金华—义乌等中心城市和地级市城区加快发展现代服务业，进一步增强服务业集聚和辐射功能，推动特大城市率先形成以服务经济为主的产业结构。鼓励经济强县大力培育发展特色服务业和生产性服务业，发挥中心镇在城乡服务业体系中的节点功能，推动城镇服务业和农村服务业加快发展。

突出重点平台建设。科学引导服务业集聚发展，创建发展 100 个左右省级现代服务业集聚示范区，完善管理机制，加大支持力度。构筑产业集群生产性服务公共平台，重点建设一批跨区联动、资源共享、层次较高的生产性服务公共平台。积极推进一批服务业重大项目建设，建立和完善动态管理的服务业项目库，加强服务业重大项目的要素保障。

突出重点企业培育。培育 100 家以上省服务业重点企业，加大并购重组和资源整合力度，加快形成一批主业突出、核心竞争力强、品牌带动作用明显的服务业大企业、大集团，促进服务业规模化、品牌化、国际化发展。培育一批具有自主知识产权和市场占有率居全国同行业领先地位的“小型巨人”服务企业。积极推进企业分离发展服务业，坚持分离与外包、分离与整

合相结合，壮大生产性服务业企业。积极为中小型服务企业创造良好的发展条件，鼓励做大做强。推进服务业企业加快“走出去”。

专栏 1 十大农业主导产业重点发展方向

蔬菜。以保障蔬菜市场供应为目标，稳定生产规模，优化区域布局，重点发展设施蔬菜、山地蔬菜及加工出口蔬菜等，培育现代种业体系、规模经营主体、产业技术体系，推进区域化、规模化和标准化生产。

茶叶。以打造“浙江绿茶”品牌为主线，以建设现代茶叶园区为重点，以茶叶精深加工为突破口，培育优势产区，实施基地、加工、产品、市场、品牌、主体六大提升工程，建设世界绿茶生产、加工、贸易和文化中心。

果品。围绕打造“精品果业”目标，以现代水果和珍稀干果园区建设为重点，做精柑橘、杨梅、梨、葡萄等品种，加快山核桃、香榧等珍稀干果和油茶、板栗等木本粮油产业发展，优化结构，提升深加工能力和产品质量，提高综合效益和产业竞争力。

畜牧。在稳步发展生猪、奶牛产业的基础上，突出发展家禽、兔、肉羊等节粮型动物，加快发展蜂产业和特色畜禽养殖业，提升饲料、兽药产业，大力发展畜产品加工和流通业。

水产养殖。建设现代渔业园区，着力发展养殖主导品种，加快发展设施渔业，积极发展节水渔业，引导发展稻田养鱼，强化水产良种繁育，加强优质种苗繁育基地建设和关键技术示范推广工作。

竹木。大力开展竹子丰产林培育、低产低效竹林改造提升和设施竹业建设，加强森林抚育经营，加快大径材、珍贵树种和工业原料等用材林基地建设，鼓励竹木制品深加工和出口，提高竹木产业综合效益。

中药材。加强珍稀、濒危药用资源保护和开发利用，加强良种繁育基地建设，提升浙产药材生产和加工水平，创建品牌。

食用菌。按照“优结构、提品质、深加工”的目标，实施菌种产业提升工程，推进集约化生产和循环生产模式。

花卉苗木。在适当控制生产规模的基础上，加大品种结构调整力度，增加新优品种比重，提升品质，进一步拓展产品市场规模。

蚕桑。围绕“打造优质茧生产基地”的目标，以现代蚕桑园区建设为抓手，调优嘉湖产区，发展浙西产区，保持在全国前列的地位。

专栏 2 制造业转型升级 11 个重点产业

汽车。重点发展轿车、豪华大客车、微型车、运动型多功能车、皮卡车等五大系列整车产品和纯电动、混合动力等新能源汽车产品，以及配套的动力、制动、转向、电子等关键零部件产品。

船舶。重点发展散货船、油船、集装箱船等高附加值大型船舶以及船用主(辅)机、动力装置、甲板机械等配套设备，做强特种船舶和远洋渔船，积极发展海洋工程装备产品和中高档游艇，提升发展船舶修理业。

钢铁。规划建设宁波临港钢铁基地，加快杭钢转型升级，积极发展优特钢及深加工，做强做精不锈钢产业，推进钢铁企业联合重组。

石化。推进炼化一体化项目，延伸发展合成树脂、合成橡胶、聚酯、聚氨酯、特种纤维、聚碳酸酯、有机化工原料等七大产业链，提升发展精细化工、化工新材料、化学原材料、基础化工原料、农用化学品五类产品。

装备制造。重点突破重大成套设备、数控机床、现代仪器仪表、新型纺织机械、高性能轻工机械、新能源关键设备、轨道交通及民用飞机配套设备、工程机械、环保设备、机械基础件和特色产品等十大领域。

电子信息。重点发展专用集成电路和关键器件，第三、第四代移动通信技术网络设备和终端产品及宽带无线等通信网络产品，高端服务器等计算机产品，新型显示与光电子产品，数字

音视频产品，新型电子元器件及材料，半导体照明，以及云计算、“三网”融合、应用电子等新一代信息技术产品。

有色金属。巩固提升铜铝加工制造业，着力发展铜铝精深加工产品，积极拓展钛合金、镁合金等新品种加工材，规范发展再生金属业，调整提升有色金属冶炼业。

轻工。提升食品、家电、造纸、皮革、塑料制品、照明电器、家具、日用化工等行业的竞争优势，发展印刷、包装、文体用品和工艺美术产业，推进亚洲包装中心建设。

纺织。加快调整化纤产品结构，提升纱线及纺织面料的生产技术水平，大力发展产业用纺织品，推动印染业发展与清洁生产相融合，创建丝绸行业新优势，以设计和品牌推进服装服饰及家纺产品升级。

建材。推动水泥行业开展节能减排技术改造，支持发展特种优质浮法玻璃、优质高档建筑卫生陶瓷、新型装饰陶瓷和新型节水卫浴五金产品等高附加值产品，积极拓展玻璃和玻璃纤维深加工，鼓励发展高性能化学建材、新型墙材、高档装饰装修木制品等新型建材产品。

医药。大力促进原料药产业转型发展，做强医药制剂，推进中药现代化，加快新型医疗器械及关键制药设备等领域的突破。

专栏 3 一批块状经济：向现代产业集群转型升级示范区

1. 杭州装备制造业产业集群 2. 萧山化纤纺织产业集群
3. 余杭家纺产业集群 4. 宁波服装产业集群
5. 慈溪家电产业集群 6. 乐清工业电气产业集群
7. 瑞安汽摩配产业集群 8. 绍兴县纺织产业集群
9. 嵊州领带产业集群 10. 海宁皮革产业集群
11. 平湖光机电产业集群 12. 金华汽车和零部件产业集群
13. 永康五金产业集群 14. 义乌饰品产业集群
15. 台州医药化工产业集群 16. 黄岩模具产业集群
17. 温岭泵业产业集群 18. 长兴蓄电池产业集群
19. 衢州氟硅产业集群 20. 舟山船舶修造产业集群
21. 缙云机床产业集群 22. 富阳造纸产业集群
23. 建德精细化工产业集群 24. 余姚节能照明及新光源产业集群
25. 温州鞋业产业集群 26. 永嘉泵阀产业集群
27. 南浔木地板产业集群 28. 安吉椅业产业集群
29. 德清生物医药产业集群 30. 桐乡濮院和秀洲洪合针织产业集群
31. 嘉兴港区化工新材料产业集群 32. 嘉善电子信息产业集群
33. 诸暨大唐袜业产业集群 34. 新昌轴承产业集群
35. 东阳磁性电子材料产业集群 36. 兰溪棉纺织产业集群
37. 江山木业加工产业集群 38. 舟山海洋生物与海产品深加工产业集群
39. 路桥金属资源再生产业集群 40. 临海休闲用品产业集群
41. 龙泉汽车空调零部件产业集群 42. 遂昌金属制品产业集群

注：列入该专栏的是我省第一、二批块状经济向现代产业集群转型升级示范区，今后将根据各地发展情况进行增补认定，并实行动态管理。

专栏 4 服务业发展重点行业

现代商贸。加快推进流通现代化，构筑通畅高效的现代生产性商贸服务体系、便利实惠的居民商贸服务体系、便利通畅的农村商贸服务体系，提升商贸流通业竞争力，建立健全监测预警和行业监管机制。

金融服务。加强金融体制、组织、产品和服务创新，拓宽多元化融资渠道，完善多层次金融市场，构建银行信托、证券期货、保险和其他金融业并举的“大金融”服务体系，维护金融稳定和安全，建成金融改革先行区、金融发展繁荣区、金融生态优质区和金融运行安全区。

现代物流。以港口物流、专业市场和产业集群物流、城乡配送、快递服务为发展重点，大力发展第三方物流，拓展物流增值服务，推广供应链管理，调整优化物流业空间布局，培育壮大市场主体，构建现代物流产业体系。

信息服务。完善信息基础设施，加强现代信息技术研发与推广应用，加强信息资源开发利用，推进“三网”融合，发展电子商务和电子政务，建设软件和信息服务业强省。

科技服务。以研究与开发服务、工业设计服务、技术中介及推广服务、专业技术服务为重点发展领域，加快科技服务业集聚区建设，提升发展重大科技创新平台，培育壮大一批科技服务业主体。

商务服务。规范提升会计、审计、税务、资产评估、检验检测等行业，扶持发展法律咨询、工程咨询、管理咨询、信用评估、认证认可、品牌营销、广告会展等行业，制定和完善行业标准，培育知名品牌和规模企业。

旅游。拓宽旅游发展空间，丰富旅游产品供给，优化旅游空间布局，完善旅游公共服务，扩大旅游消费市场，提升旅游产业素质，把旅游业培育成为我省国民经济的战略性支柱产业，率先建成旅游经济强省。

文化服务。深入推进文化体制改革，大力发展文化创意产业和新兴业态，加强原创作品研发，开拓文化市场，培育一批文化服务业集聚区、跨国文化企业和知名文化品牌，促进文化繁荣，建设文化大省。

房地产。健全住房保障体系，合理引导和发展商品房市场，发展房地产规划设计、经营、装饰、中介服务、物业管理等，倡导“绿色建筑”，促进房地产业平稳健康发展。

社区服务。加快形成配套完善的社区服务设施网络，创新社区服务形式与内容，加强社区公共服务，发展社区商业服务和非营利性服务，推进社区服务社会化、产业化、网络化发展。

同时，大力发展服务外包产业。积极承接离岸外包业务，推进在岸外包业务发展，加快服务外包专业人才培养，建设服务外包基地，积极开拓外包业务市场，不断提升服务外包产业的整体竞争力。

专栏 5 首批现代服务业集聚示范区

1. 宁波梅山保税港区物流园区
2. 义乌国际物流中心
3. 浙江传化物流基地
4. 舟山国际粮油集散中心
5. 温州粮食物流中心
6. 嘉兴现代物流园
7. 德清临杭物流园区
8. 衢州综合物流中心
9. 宁波国际航运服务中心
10. 宁波南部商务区
11. 瓯海总部经济园
12. 永康五金产业总部中心
13. 温岭总部经济基地
14. 嘉兴科技城
15. 湖州南太湖科研设计服务集聚区
16. 温州科技城
17. 乐清科技孵化创业中心
18. 横店影视产业实验区
19. 凤凰·创意国际(杭州)
20. 杭州白马湖生态创意城
21. 宁波和丰创意广场
22. 龙泉青瓷文化创意集聚区
23. 杭州高新区中国互联经济产业园
24. 新加坡杭州科技园
25. 浙大网新软件园
26. 浙中信息产业园
27. 杭州万象城
28. 诸暨铭仕广场
29. 千岛湖旅游休闲度假区
30. 平湖九龙山旅游度假区
31. 宁波国际贸易展览中心
32. 义乌国际商贸城
33. 杭州农副产品物流中心
34. 中国·南浔国际建材城

35. 新昌江南名茶市场 36. 舟山国际水产城
37. 台州先进制造业服务集聚区 38. 绍兴县纺织品综合服务区
39. 海宁经编产业生产性服务集聚区 40. 湖州织里童装生产性服务业集聚区

注：列入该专栏的是我省首批现代服务业集聚示范区，今后将根据各地服务业发展情况进行增补认定，并实行动态管理。

突出体制政策创新。积极推进服务业管理体制变革，进一步规范市场准入，加强行业监管，加快政府垄断的公共服务业、中介服务业社会化改革。推进税收、财政、融资、用地、人才等方面政策创新，优化服务业发展环境。推进杭州、宁波国家服务业综合改革试点，深化金华以现代服务业为主题的省级综合配套改革试点。加快服务业技术、业态和商业模式创新，提高服务质量，推进品牌化和标准化发展。进一步完善统分结合的工作机制，健全统计和监测分析制度，增强服务业综合管理能力。

（四）培育发展战略性新兴产业

明确战略性新兴产业发展重点。以重大技术突破和重大发展需求为基础，继续做大做强高技术产业，重点培育发展生物、物联网、新能源、新材料、节能环保、高端装备制造、海洋新兴、新能源汽车和核电关联等战略性新兴产业。引导人才、技术、资金、土地等资源向战略性新兴产业领域集聚，实施一批重大产业创新发展工程，建设一批国家级产业基地，形成若干个千亿产值规模的战略性新兴产业。

加大战略性新兴产业扶持力度。强化政府引导和扶持，组织实施若干重大应用示范工程，加强重点创新产品推广应用，建立战略性新兴产业与省内重点项目、重大工程对接机制。推动金融机构建立促进战略性新兴产业发展合作联盟，设立若干战略性新兴产业投资基金。构建民营企业公平进入战略性新兴产业的市场环境。

（五）着力建设产业集聚区

合理布局产业集聚区。在提升发展环杭州湾、温台沿海、金衢丽高速公路沿线三大产业带的基础上，加快建设杭州大江东、杭州城西科创、宁波杭州湾、宁波梅山国际物流、温州瓯江口、湖州南太湖、嘉兴现代服务业、绍兴滨海、金华新兴产业、衢州绿色产业、舟山海洋产业、台州湾循环经济、丽水生态产业、义乌商贸服务业等产业集聚区，加强统筹规划和综合协调，使之成为集产业、科技、人才为一体，一、二、三产业相融合，人与自然相协调，新型工业化与新型城市化相结合的示范区和经济转型升级的先行区。

推进高水平开发建设。按照“优、新、高、特”和建设现代产业体系要求，大力发展战略性新兴产业、现代服务业、海洋经济、先进制造业和高效生态农业，加快推动传统块状经济向现代产业集群转型，积极探索低碳技术和绿色生产，带动新型工业化进程。按照建设城市功能区要求，优化中心城市空间和功能，推动都市圈建设和城乡统筹发展，带动新型城市化进程。加大招商引资、引智力度，有效集聚科技、人才等创新资源，力争在重点领域先行先试并取得突破，成为促进技术进步、推进体制创新的重要载体。

强化政策要素保障。建立完善产业集聚区建设协调机制和管理体制。优化科技要素分配激励机制，鼓励公共创新平台建设，建成高效、灵活的产业集聚区创新体系。重点保障产业集聚区建设用地需求，加强土地节约集约利用和批后监管工作。加大财政、金融和税收政策支持力度，创新投融资方式，拓宽直接融资渠道。合理配置环境容量指标，加强污染物总量控制和结构优化调整。推进区域交通运输、能源、水利、信息、环境等配套设施建设，增强集聚区发展支撑能力。

四、统筹城乡区域协调发展

坚持走新型城市化道路，深入推进社会主义新农村建设，实施主体功能区战略，逐步形成区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局。

（一）完善城市化布局和形态

提升都市区和城市群功能。加强杭州、宁波、温州和金华—义乌都市区建设，集聚高端要素，发展高端产业，带动周边县市一体化发展，加快形成杭、甬、温三大都市圈和浙中城市群。杭州要充分发挥科教文化和休闲旅游等综合优势，建设高技术产业基地和国际重要的旅游休闲中心、全国文化创意中心、电子商务中心、区域性金融服务中心，打造长三角重要的中心城市。宁波要发挥产业和沿海港口资源优势，推动宁波—舟山港口一体化发展，建设先进制造业、现代物流和能源原材料基地，打造现代化国际港口城市和长三角南翼经济中心。温州要发挥民营经济优势，建设以装备制造为主的先进制造业基地、商贸物流为主的现代服务业基地、国家重要枢纽港和民营经济创新示范区，成为连接海峡西岸经济区的重要城市。金华—义乌要发挥特色产业集群和专业市场优势，聚合发展主轴线，建设国际商贸物流中心和高技术产业基地，加快推动浙中城市群一体化发展，带动浙西南乃至周边地区的发展。

做强省域中心城市。加快省域中心城市人口、要素和产业集聚，增强城市经济综合实力，优化提升城市综合服务功能，把区域中心城市培育成为综合服务功能完善、集聚辐射能力强的大城市，形成城市集群化发展的格局。积极支持有条件的县级市培育成为区域中心城市。湖州要发挥临湖和生态优势，加快南太湖区域综合开发和现代化生态型滨湖大城市建设，打造国家生态文明示范区和连接中部地区的重要节点城市。嘉兴要发挥近沪和临湖、沿湾优势，建设统筹城乡发展示范区，打造运河沿岸重要的港口城市和现代化网络型田园城市。绍兴要发挥历史文化和产业优势，建设长三角先进的工贸基地，打造江南历史文化名城和旅游宜居城市。衢州要发挥对内开放门户和区域性交通枢纽作用，建设绿色发展示范区和特色产业基地，打造浙闽赣皖四省边际中心城市。舟山要发挥海洋和港口资源优势，建设海洋综合开发试验区，打造大宗商品国际物流基地、现代海洋产业基地、国家级海洋科教基地和群岛型花园城市。台州要发挥民营经济和沿海港口优势，建设临港先进制造业基地、民营经济创新和循环经济发展示范区，打造长三角南翼节点城市。丽水要发挥生态优势，建设绿色农产品、特色制造业基地和生态休闲养生旅游目的地，打造国家生态文明示范区和浙西南重要的区域性中心城市。

提高县城集聚能力。统筹城乡空间布局、基础设施、资源配置及综合配套改革，加快推进城乡一体化发展。加快县城人口集聚、产业集中和功能集成，完善“省管县”财政体制，进一步加强县(市)政府的社会和公共服务职能。全面推进扩权强县改革，提高县城集聚和辐射能力，推动县域经济向城市经济转变。

培育中心镇和小城市。坚持分类指导、突出重点、梯度发展的原则，分类引导和培育现代小城市、都市卫星城、专业特色镇和综合小城镇。突出中心镇的片区中心作用，引导周边乡镇组团式发展，促进中心镇的人口集聚、空间拓展、产业转型，提升中心镇生产、流通和生活的综合功能。开展小城市培育试点，全面扩大经济社会管理权限，建成一批管理水平高、集聚能力强、服务功能全的现代小城市。

提高城市综合承载能力。科学编制城市规划，加快推进城市有机更新，集约节约利用城市土地，统筹地上地下市政公用设施建设。切实加强城市建设和管理，加快建设省域城际轨道网络和综合交通枢纽，着力整治交通拥堵等“城市病”，推进“城中村”和城乡结合部改造，改善城市人居环境。全面推行“数字城管”和城市综合行政执法，加强社区建设和管理，健全城市公共服务。弘扬独具特色的城市人文精神，不断提高市民素质。

(二) 扎实推进“美丽乡村”建设

增强农民创业增收能力。深入实施千万农民素质提升工程，大力开展现代农业技术和农民工技能培训。大力发展乡村生态旅游，积极发展休闲观光农业、农家乐、森林旅游和农村服务业，拓展农村非农就业空间。大力发展乡村精品农业，推进特色专业村建设。发展壮大村级集体经济，增强村级组织服务功能。

深入推进村庄整治建设。实施“美丽乡村”建设行动计划，构建农村生态人居体系、生态环境体系、生态产业体系和生态文化体系。按照生产要素集中、人居环境优良的要求，培育建设 2500 个左右的中心村。积极推进城乡公交一体化，推进连线成片村庄整治建设，力争垃圾

处理、污水治理、卫生改厕和绿化等整治建设覆盖全省村庄。实施新一轮农村电网升级改造工程，推进农村信息基础设施建设。基本完成对规划保留、尚未整治的 10000 个左右一般行政村的环境综合整治，保护文化特色村。加快农村住房改造建设，提高农村政策性住房保险水平。

提升农村公共服务水平。加快乡镇、中心村综合服务中心建设，积极支持供销社、信用社等机构在中心村建立网点，鼓励股份制商业银行向农村地区延伸服务，加快“千村千社便民工程”建设。深入实施文化信息资源共享、农村电影放映和广电惠民工程，继续推进乡镇综合文化站、广电站和邮政所建设。全省绝大多数农民能够就近享受到文化、体育、卫生、培训、幼教、养老、通讯、邮政、气象等基本公共服务。

（三）实施主体功能区战略

优化国土空间开发格局。统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局，引导人口、经济向适宜开发的区域集聚，保护农业和生态发展空间，构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局。对人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区要优化开发。对资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的城市化地区要重点开发。对影响全省生态安全的重点生态功能区、发展农业条件较好的农产品主产区和生态经济地区，要限制大规模、高强度的工业化和城市化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发。

实施差别化区域政策。根据不同区域的主体功能定位，加快制定实施分类指导的财政、投资、产业、土地、环境等政策。进一步完善省级财政转移支付政策，逐年加大对重点生态功能区、禁止开发区域等的均衡性转移支付力度。实行按主体功能区安排与按领域安排相结合的政府投资政策，按主体功能区安排的投资主要用于支持重点生态功能区和农产品主产区的发展，按领域安排的投资要符合各区域的主体功能定位和发展方向。修改完善现行产业指导目录，明确不同主体功能区的鼓励、限制和禁止类产业。实行差别化土地管理政策，科学确定各类用地规模，严格土地用途管制。对不同主体功能区实行不同的污染物排放总量控制和环境标准。

完善考核评价办法。按照不同区域主体功能定位，实行各有侧重的绩效考核。优化开发区域要强化经济结构、科技创新、资源利用、环境保护等评价。重点开发区域要对经济增长、产业结构、质量效益、节能减排和城市化等实行综合评价。生态经济地区、重点生态功能区和农产品主产区要突出生态建设、环境保护以及粮食生产能力等方面的评价。禁止开发区域要全面评价自然文化资源的原真性和完整性保护情况。

（四）促进欠发达地区加快发展

大力发展山区特色优势产业。合理开发利用和保护山区资源，积极发展高效生态农业、绿色食品加工和低碳环保产业。深入实施“兴林富民”工程，加快推进生态公益林建设、林分升值改造和林业产业化，建设富裕的生态屏障。积极发展乡村生态工业和来料加工业，大力发展森林、观光、运动、休闲、养生、民俗等乡村旅游，拓宽农村劳动力转移就业和农民增收致富门路。加快建设“山上浙江”，积极培育经济发展新的增长点。

加大欠发达地区支持力度。研究制定新一轮扶持欠发达地区发展的政策措施，实施重点欠发达县群众增收致富奔小康工程，进一步加大财政转移支付和生态补偿力度，加快欠发达地区交通、水利、能源、公共服务等基础设施和防灾减灾体系建设。优先发展教育，加大人才培养和引进力度，提高欠发达地区创业创新能力。积极推进“小县大城”战略，促进人口“内聚外迁”，加快生态城镇建设。重点扶持革命老区、民族地区、贫困山区、海岛地区和库区经济社会发展，积极支持景宁加快建设成为全国畲族文化发展基地。

深入实施“山海协作”和结对帮扶工程。按照优势互补、共同发展原则，进一步完善山海协作机制，加快建设山海协作共建园区，深入开展发达地区市、县、乡对欠发达地区的三级对口合作帮扶，提高结对合作帮扶成效。重点支持对口欠发达地区改善交通、水利等基础设施和教育、卫生、文化、体育等社会设施条件。鼓励引导产业合理转移，合作共建生态产业园区。继续办好“义博会”山海协作专区，积极利用重大展会等各种平台支持欠发达地区开拓市场。

五、建设海洋经济强省

充分发挥海洋资源优势，实施海洋开发战略，统筹海洋经济与陆域经济发展，构建现代海洋产业体系，加快建设全国海洋经济发展示范区。

(一) 优化海洋空间开发格局

构建“一核两翼三圈九区多岛”总体布局。以宁波—舟山港海域、海岛及其依托城市为核心区，促进宁波、舟山区域统筹联动发展，加快舟山海洋综合开发试验区建设，着力打造我国海洋经济参与国际竞争的核心区域和保障国家经济安全的战略高地。以环杭州湾产业带及其近岸海域为北翼，加强与上海国际金融和航运中心接轨，以温台沿海产业带及其近岸海域为南翼，加强与海峡西岸经济区接轨。加快杭州、宁波、温州三大都市圈海洋高技术产业和现代服务业发展，增强对周边区域的集聚辐射，成为我国沿海地区海洋经济活力较强、产业层次较高的重要区域。依托沿海七市，建设九大产业集聚区，使之成为我省海洋经济发展方式转变和城市新区培育的主要载体。推进梅山、六横、金塘、衢山、普陀山（朱家尖、桃花岛）、洋山、南田、头门、大陈、大小门、南麂等重要海岛的开发利用与保护，突出岛屿的主要功能和特色，努力成为我国海洋开发开放的先导地区。依托铁路、公路、内河航运等集疏运网络，推进海陆联动，辐射湖州、金华、衢州、丽水等内陆地区互动发展。

加强海洋资源合理开发和有效保护。编制实施海洋功能区划，实行滩涂、岸线、海岛、海岸带等海洋空间资源分类指导和管理，依法有序实施温州、台州、宁波、舟山等沿海滩涂围垦和围填海工程，扎实推进甬飞滩等重大项目实施，节约集约利用海洋资源。实施海陆污染同步监管防治，加大陆源入海污染物集中净化处理和达标排放力度，加强海洋环境应急管理能力建设，完善海洋环境监测评价体系和灾害观测预警体系。加强沪苏浙合作，推动跨区域海洋污染防治，实施海洋生态保护区建设计划，推进“海洋牧场”建设，加大近海生态环境建设和修复力度。

(二) 打造“三位一体”港航物流服务体系

构筑大宗商品交易平台。按照建设一个大宗商品交易中心，宁波、舟山两个服务平台，石油化工、矿石、煤炭、粮食、建材、工业原材料、船舶等多个交易区，一批国家战略物资和商业化储运配送基地的总体架构，完善配套设施和服务，加强国内外战略合作。着力构建大宗商品交易平台，引导发展流通加工、分拨配送、国际采购、转口贸易等增值服务，带动物流金融、现货即期交易、期货合约交易等业务发展。

优化完善集疏运网络。整合港口资源，建设一批深水码头和重点港区，发展集装箱运输，进一步提高港口吞吐能力。发挥水水中转优势，开辟国内支线和国际航线，加强与国际港口和海运物流企业合作。改造提升一批内河航道，建设海河联运体系，拓展“内陆港”服务功能，创新推动港口联盟。完善进港航道、锚地、疏港公路铁路及重要枢纽等集疏运网络，实现多种运输方式数据共享、无缝对接，加快建成“集散并重”的综合性国际枢纽港。建设一批港口物流园区，培育一批港口物流企业。引导民资参与航运发展，打造全国领先的海洋运输船队。

强化金融和信息支撑。加强航运金融服务创新，引导国内外商业银行在浙分支机构积极发展各类航运金融服务，培育港航产业投资基金，改造设立服务海洋经济发展的银行机构，鼓励各类商业银行和保险公司开发航运金融产品，高水平建设宁波航运金融集聚区。扩大投融资业务和渠道，引导政府创投基金、担保基金、风险补偿基金和省属领军企业、社会力量支持港航产业发展。提升电子口岸信息系统，加快宁波国家交通物流电子枢纽系统和沿海港口物流信息服务平台建设，打造“数字港”。扶持发展船舶交易、船舶管理、航运经纪、航运咨询、船舶技术等航运服务业，建设一批航运服务集聚区和宁波、舟山远洋船员服务基地。

(三) 加快发展现代海洋产业

扶持发展海洋新兴产业。坚持引进与培育并举，提升海洋装备工业技术集成和设备成套化水平。打造国家级海洋先进装备业和海洋工程装备基地。积极有序布局沿海核电项目，成为全国重要的核电生产基地。以创建中国（海盐）核电城为载体，打造国家核电服务和装备制造

基地，促进核电关联产业发展。积极发展海岛和近海风能、潮汐能、潮流能等海洋可再生能源，打造国家海洋能研究与开发基地。加强海洋生物技术与开发，重点发展海洋功能性生物制品、生物性原料药与衍生品等产业，建设海洋生物制品基地。大力推进海水淡化和综合利用，加快关键技术设备国产化进程，打造我国重要的海水淡化技术装备制造基地。加强海洋勘探开发和海洋测绘服务，建设东海油气田后方基地和我国大洋勘查技术与深海科学研究开发基地。以滨海城市为依托，加快建设甬舟、温台和跨杭州湾三大海洋旅游区，优化海洋旅游产品结构，完善海洋旅游配套服务体系，打造我国重要的海洋休闲旅游目的地。

择优发展临港先进制造业。以宁波国家级石化产业基地和台州炼化一体化项目建设为重点，打造国际领先的现代石化产业基地。发挥沿海地区船舶工业特色优势，重点发展海洋工程船、液化天然气船、综合服务船、邮轮游艇、体育船艇、节能型船用柴油机及船用电子信息设备等高附加值船舶和船用设备，加快形成现代船舶产业链协作体系。充分发挥沿海临港优势，建设宁波钢铁基地、临港汽车及零部件基地、国家级高档造纸基地。

提升发展现代海洋渔业。加强渔船网具管理，控制近海捕捞强度，优化捕捞结构，实施海洋捕捞渔船转型升级示范工程。扶持壮大远洋渔业，完善配套服务体系。积极发展生态高效养殖，建设一批生态型水产养殖园区。大力发展水产品精深加工和物流贸易，强化水产品专业市场升级改造，强化水产品质量检验。继续推进标准渔港建设。

(四)推进舟山海洋综合开发试验区建设

建设大宗商品国际物流基地。规范有序推进口岸扩大开放，规划建设国家战略物资储备基地、港航服务集聚区和一批大型港口物流项目，打造全国重要的铁矿砂中转贸易、煤炭中转加工配送、油品中转贸易储存、粮食中转加工配送、化工品中转储运加工、集装箱中转运输等六大基地，建设舟山大宗商品交易平台。推进沿海运输、海进江和国际航运业务发展，推动舟山港口由中转储运向综合物流港转变，打造国际物流岛。

建设现代海洋产业基地。推动一批重大涉海产业项目落户海岛。加快船舶工业升级改造，重点发展海洋工程装备、高值船舶和船配产品，打造全国船舶检测中心和中国(舟山)船舶交易中心，建设我国重要的造船基地、船舶工业示范基地和世界级修船基地。加快推进舟山群岛海洋旅游综合改革试验区建设，打造国际佛教文化胜地和海洋休闲旅游目的地。提升捕捞、养殖、加工、贸易等现代渔业产业，打造舟山现代远洋渔业基地。综合开发海洋可再生能源，建设我国海洋新能源综合开发利用重地。

建设国家级海洋科教基地。高水平推进中国(舟山)海洋科学城市建设，打造一批海洋科技创新平台、科研中试基地和孵化器，支持海洋科研成果转化落地。加强高等院校涉海学科和专业建设，做大做强浙江海洋学院，加强海洋职业技术教育，推动与名校和大院大所的战略合作，实施海洋人才工程，打造我国重要的海洋专业人才教育培养基地。

建设群岛型花园城市。加强舟山临城新区与定海、普陀城区的特色建设与协调发展，集聚港航、金融、商务、信息、科研等资源，推动绿色、美丽、数字城市建设。突出群岛特色，优化城镇结构，加强中心镇和新渔村建设，挖掘海岛特色文化，保护修复历史遗存和生态景观，提升海岛居民生活品质，建成我国山海秀美、生态和谐的群岛型花园城市。

六、提升基础设施现代化水平

以网络化和智能化为目标，以轨道交通和清洁能源建设为重点，按照“结构优化、效益综合、空间均衡”的要求，加快实施综合交通、水利、能源、信息“四大网络工程”，不断提高基础设施现代化水平。

专栏 6 九大战略性新兴产业培育方向

生物产业。重点发展生物制药、现代中药、生物医学工程、农业良种、绿色农用生物制品、生物保健食品、生物基材料、微生物发酵产品的生产和应用。

物联网产业。重点发展传感器与无线传感器网络、网络传输与数据处理、软件开发及系统集成标准化、物联网应用及内容服务提供。

新能源产业。重点发展光伏、风电、光热、水电、地热能利用及潮汐发电装备。

新材料产业。重点发展电子信息材料、新型金属和无机非金属材料、新型化工材料、新型纺织材料。

高端装备制造业。重点发展研发制造、先进技术应用和制造服务业领域。

节能环保产业。重点发展余温余热利用、高效照明产品、节能服务等节能产业，污染防治、环境质量监测、环保服务等产业。

海洋新兴产业。重点发展海洋工程装备和高端船舶、海水淡化和综合利用、海洋生物医药、海洋勘探开发服务、港航物流服务。

新能源汽车产业。重点发展整车、电池电机电控等关键零部件和关键核心技术。

核电关联产业。重点发展核电装备制造、核电运行维护服务和核电技术研发服务。

专栏 7 重点培育 200 个中心镇

杭州市 24 个：临浦、瓜沥、塘栖、余杭、瓶窑、分水、横村、富春江、千岛湖*、汾口、乾潭、梅城、寿昌、大源、新登、昌化、於潜、太湖源、河上、良渚、威坪、大同、场口、高虹

宁波市 22 个：慈城、春晓、咸祥、集士港、姜山、泗门、梁弄、马渚、观海卫、周巷、逍林、溪口、莼湖、西店、长街、石浦、西周、陆埠、龙山、松岙、岔路、贤庠

温州市 22 个：瑶溪、瞿溪、虹桥、柳市、塘下、马屿、上塘*、桥头、北岙*、大岙*、昆阳*、鳌江、罗阳*、灵溪*、龙港、大荆、飞云、瓯北、珊溪、水头、雅阳、金乡

湖州市 15 个：织里、八里店、南浔、菱湖、武康*、新市、雉城*、泗安、递铺*、孝丰、练市、乾元、钟管、和平、梅溪

嘉兴市 20 个：新丰、王江泾、王店、西塘、新仓、新埭、武原*、沈荡、许村、长安、洲泉、崇福、濮院、凤桥、姚庄、天凝、独山港、袁花、盐官、乌镇

绍兴市 20 个：皋埠、钱清、杨汛桥、平水、大唐、店口、崧厦、章镇、丰惠、长乐、甘霖、儒岙、兰亭、福全、枫桥、牌头、次坞、小越、黄泽、澄潭

金华市 19 个：汤溪、白龙桥、孝顺、游埠、巍山、横店、南马、佛堂、苏溪、上溪、古山、龙山、黄宅、柳城、尖山、诸葛、芝英、郑宅、桐琴

衢州市 13 个：航埠、廿里、湖镇、贺村、天马*、辉埠、城关*、华埠、高家、溪口、峡口、球川、马金

舟山市 8 个：白泉、六横、高亭*、衢山、菜园*、金塘、虾峙、洋山

台州市 20 个：院桥、金清、杜桥、白水洋、泽国、大溪、松门、楚门、平桥、横溪、白塔、海游*、健跳、宁溪、东塍、箬横、新河、沙门、白鹤、六敖

丽水市 17 个：碧湖、安仁、鹤城*、船寮、云和*、松源*、五云*、壶镇、妙高*、西屏*、鹤溪*、温溪、崇头、竹口、石练、古市、沙湾

注：带*号为县城。

(一) 构建综合交通网

扩大综合交通网络规模。统筹铁路、公路、航空、内河航运等各种交通运输方式，提高综合交通运输体系的运行效率和服务水平，基本建成省内国家综合运输通道和主要区域干线。确保建成杭长、杭甬、宁杭客专和金温扩能改造、杭州东站枢纽、宁波枢纽等铁路项目，加快建设杭黄、九景衢、商合杭、通苏嘉、湖苏沪、金台、金甬、衢宁、衢丽、沪乍杭和跨杭州湾通道等城际铁路，开展甬舟、杭台温、杭温铁路等项目前期研究工作。加快推进绍嘉通道、甬台温复线、杭新景建德至开化段、杭金衢拓宽工程等高速公路和京杭运河、钱塘江中上游航道改造等重大项目建设，抓紧龙丽温高速公路、六横大桥等项目前期工作，早日开工建设。

优化综合交通网络结构。进一步扩大铁路快速客运网络覆盖面，大幅提高铁路客货运输分担比重。围绕“三位一体”港航物流服务体系、产业集聚区和中心镇建设，进一步完善港口综合集疏运网络，加快发展沿海港口物流和内河航运。进一步优化城乡公路交通网络，加快高速

公路主通道扩容，提高国省道质量。加快建设国际、国内民用航空均衡发展的干支网络体系，不断提升机场保障能力，促进空港经济发展。大力推进公共交通优先发展战略，加快杭州、宁波、温州、浙中城市群等城市轨道交通规划建设，有效缓解城市交通拥堵。

加快综合交通枢纽建设。按照“零距离换乘”和“无缝衔接”的要求，全面提升综合交通运输的运营效率。重点建设杭州、宁波国家级综合交通枢纽和温州、金华、嘉兴、湖州、衢州等区域性综合交通枢纽。加强枢纽布局与城市空间布局规划的衔接，加快推进城市大型综合运输站场建设，增强枢纽与城市内外交通的衔接，提升县(市)级交通节点的服务功能。

提升综合交通服务水平。形成杭州至省外长三角主要城市 1 小时和省内各市 1.5 小时交通圈。建立有效覆盖县(市)级以上城市的公共交通运输体系，建立覆盖全省农村的公共客运服务体系。基本建成与我省经济社会发展相适应，与国家主干网相衔接，有效满足客货运输需求，结构合理、功能完善、多层次的综合运输网络和服务系统。

(二)完善水利设施网

完善防洪防台抗旱体系。坚持防汛抗旱除涝并重，构建标准适宜的防灾减灾骨干工程网。以中小河流治理和中小水库除险加固、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理“三位一体”的水利建设为重点，深入实施“强塘固房”工程，加快病险水库、海塘、堤防和水闸加固建设。加快流域性控制工程和防洪排涝骨干工程建设以及独流入海河流治理，重点提高沿海平原、内陆盆地、杭嘉湖圩区等易涝常灾地区和城市新区抵御洪涝灾害的能力。加强农田水利基础设施建设，科学利用空中云水资源，完善水文、气象监测预警体系，继续推进基层防汛体系建设，提高防汛防台抗旱应急处置能力。

提高水资源保障能力。继续深入实施水资源保障百亿工程，加快建设浙东引水工程、嘉兴太浦河取水工程等，开工建设台州朱溪水库、舟山大陆引水三期等水源和引调水工程，加快千岛湖引水工程等研究前期工作，强化杭州、台州、嘉兴以及浙中城市群等水资源配置能力。实施饮用水水源保护工程，建设闲林水库等一批重要城市应急备用水源工程。加强钱塘江、甌江河口综合治理。

加强水生态环境保护。推进太湖流域水环境综合治理“五大工程”、乌溪江下游生态治理工程、甌江流域水生态系统保护与治理工程，开展农村河道综合整治，沟通平原地区河湖水系，建立健全生态用水保障机制，提高全省重点江河湖泊水功能保护区水质达标率。加强水土流失综合治理，继续推进百库水源安全保障工程建设，合理开发利用地下水资源。

(三)构筑能源保障网

推进电源建设。全力推进秦山、三门核电在建工程，加快实施龙游、苍南核电项目，开展象山金七门等沿海地区核电新厂址比选前期工作。有计划实施“上大压小”及具备条件的电厂建设工程。积极推进天荒坪第二抽水蓄能电站等项目前期工作，争取早日开工建设。适度发展天然气发电。合理吸纳安全稳定的区外电力，提高电力供应能力。

优化电网结构。健全 500 千伏骨干网架，提高 220 千伏电网支撑能力，完善 110 千伏网络，加强农村电网建设，不断完善厂网协调、各电压等级匹配、运行灵活的智能高效可靠电网。浙北电网形成以浙北特高压站和秦山、嘉兴电源群为支撑的双向供电环网结构。浙南电网以甬台温沿海大通道和西部纵向通道为支撑，形成梯形双环网结构。浙中电网形成以浙中特高压和宁波东部火电、核电和抽水蓄能群为支撑的双环网结构。浙西地区形成以浙西特高压和兰溪电厂为支撑的环网结构。

提高能源储运能力。加快建设舟山六横、嘉兴独山港区煤炭中转储备基地。开展国际煤炭进口配送中心建设前期研究。扩建舟山国家石油储备基地，推进国家成品油战略储备基地项目。加快宁波液化天然气接收站建设，推进新站建设前期工作。研究推进新疆煤制气及长输管线项目建设。加快甬台温、金丽温、杭金衢等省级输气干线建设，有序推进城市输配气管网扩建改造，建立省、市两级天然气应急调峰储备体系，完善统一的“多气源一环网”天然气供气格局。积极推广应用天然气汽车和分布式能源等。切实做好煤电油气资源平衡保障工作。

发展可再生能源。加快可再生能源规模化和产业化，稳步推进可再生能源示范区和基地建设。进一步开发陆上风电，积极推进海上风电基地建设。因地制宜开发利用生物质能，积极扶持光伏发电，大力推广太阳能光热利用和地源热泵技术。加强水电站更新改造，新建景宁大均等水电站。推进海洋能研发示范项目建设。

(四)建设高速信息网

推进“三网”融合发展。实施宽带接入网和互联网骨干网扩容工程，构筑大容量、高速率、高质量、安全可靠、相互融合的骨干传输网。加快新一代移动通讯网络、下一代互联网、下一代广播电视网等建设和融合。加速推进广播影视数字化进程，实现城乡有线数字电视整体转换和双向化改造。

加快空间信息基础设施建设。进一步构建“数字浙江”地理空间框架，建设覆盖全省的现代化测绘基准服务体系、基础地理数据库体系、自然资源数据库体系 and 数据交换网络服务体系，建成浙江省地理空间数据交换和共享平台，实现相关信息资源的有效整合集成。支持杭州、宁波、温州、金华一义乌等加快“数字城市”建设。

提高信息化水平。构建开放、高效、便捷、安全的信息网络平台，广泛应用信息技术，全面推进政府、企业、社区和家庭信息化。打造全省统一的电子政务基础平台、公共资源交易平台、公共联合征信平台和社区信息服务平台，大力推进电子商务发展、物联网应用和“一卡通”工程建设，全面提高经济社会信息化水平。

七、推进生态文明建设

坚持走生态立省之路，全面实施“811”生态文明建设推进行动，深化循环经济试点省建设，深入推进节能减排，着力改善生态环境，不断提高应对气候变化能力，加快建设资源节约型和环境友好型社会。

(一)加大节能减排力度

大力推进节能降耗。积极开展结构节能、技术节能、管理节能和全民节能，深入实施节能降耗“十大工程”。建立严格的耗能行业准入制度，严格控制新上高耗能项目。突出抓好工业、建筑、交通运输和公共机构等领域的节能，大力开展节能产品进机关、企业、学校、社区和家庭活动。单位生产总值能耗完成国家下达目标任务，继续保持全国领先。

强化污染物减排。全面落实综合减排措施，主要污染物减排实现国家下达目标，严格控制重金属、持久性有机污染物等有毒有害污染物排放。强化源头控制，实行空间、总量、项目“三位一体”环境准入制度。加大重点区域、行业、企业污染治理力度，加快推进城镇污水处理厂和配套管网、垃圾收集和处置设施建设，有效提高城镇污水处理率、垃圾无害化处理率、再生水利用率和污泥无害化处置率。

加强环境综合治理。进一步加大流域、平原河网、湖库水环境综合整治力度，建立重点流域和湖库蓝藻、海洋赤潮的预警应急机制，八大水系、主要湖库水质达到或优于Ⅲ类标准的比例超过75%。继续强化工业、城镇生活和农业等各类水污染源治理，县级以上集中式饮用水源地水质达标率超过90%。深入实施“清洁空气行动”，有效控制酸雨、灰霾和光化学烟雾等污染。加强危险废弃物、医疗废物全过程监管和处置设施建设。全面推进农业面源污染防治和土壤污染治理与修复。

(二)大力发展循环经济

打造循环经济产业体系。围绕大型石化及精细化工、食品精深加工、现代医药、新型特种造纸、金属深加工及制品等产业集群，构建工业循环型产业链。加快农村沼气建设，促进生态循环农业发展。倡导绿色消费模式，发展循环型服务业。重点建成25个省级循环经济试点基地、30个工业循环经济示范园区、100个生态循环农业示范区，带动区域循环经济发展。

完善循环经济的政策支撑机制。贯彻落实促进循环经济发展的政策措施，完善能源节约、资源综合利用、废弃电器电子产品回收处理等方面的法规，建立财政、金融、税收、价格等支持性政策，健全统计考核评价制度，为循环经济营造良好的发展环境。

(三)推进资源节约集约利用

加强资源综合利用。建立完善城乡垃圾分类收集处置管理系统，支持废旧金属、废旧塑料、废旧家电等废旧物资回收利用，推广绿色再制造，着力构建以再生资源回收利用为特色的资源循环利用模式。工业固体废物综合利用率达到 94%以上，规模化畜禽养殖场排泄物综合利用率达到 97%以上，设区市城市生活垃圾无害化处理率达到 97%。

建设节水型社会。推进工业、农业和城市节水示范工程，严格执行用水定额管理，抓好高耗水行业的节水改造。积极推广农业节水灌溉，推进重点灌区改造和节水灌溉技术应用。加强城镇公共水厂供水管网改造，降低供水管网漏损率，推广城市居住小区再生水利用和建筑中水处理回用技术。完善鼓励政策机制，加大雨水集蓄、海水利用、中水回用力度。

强化土地节约集约利用。落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，建立完善目标责任制和评价考核机制。科学安排新增建设用地计划，积极盘活低效利用土地，加快存量建设用地流转，开展农村土地整治，推进土地整理复垦，加强低丘缓坡开发利用和保护。实施“六大节地工程”，力争土地资源利用效率和综合利用水平继续保持全国领先，单位建设用地生产总值比 2010 年提高 20%。有序推进矿产资源勘探开发，加强废弃矿山环境修复。

(四)加强生态环境保护

改善城乡人居环境。全面推进城乡环境综合整治，实现城乡环境基础设施共建共享，加强城镇园林绿化。着力推进钱塘江流域、太湖流域和重要饮用水源保护区农村环境连片整治，鼓励山区、海岛因地制宜推广分散型污染治理模式。生态文明试点和各类生态示范创建取得明显成效，50%以上县(市、区)达到省级生态县(市、区)标准。

加强生态屏障建设。建设重要生态功能保护区，加强钱塘江、甬江、太湖等主要流域源头地区生态保护，加强野生动植物保护和自然保护区建设，促进生物多样性和植物种质资源保护。加快建设“森林浙江”，推进森林扩面提质，加强生态公益林和重点防护林体系建设，全省森林覆盖率达到 61%以上。加强海洋蓝色生态屏障建设，加快海洋自然保护区、海洋特别保护区和滩涂湿地保护区建设。加强污染耕地、污染场地、垃圾填埋场环境修复，推进沿海滩涂、主要港湾和重点湖库的生态修复。

健全生态补偿机制。实行跨界断面河流水量水质目标考核与生态补偿挂钩，健全森林生态效益补偿机制。完善自然保护区、重要湿地、江河源头地区等的财政补助政策，探索市场化生态补偿模式，健全生态环境质量综合考评奖惩机制。加大对生态保护地区的扶持力度，对重大生态环保基础设施实行省市县联合共建。

提高生态环境管理能力。加快形成省市县三级联网、全天候实时监控的现代化环境监测网络。加强危险废物处置、核辐射安全应急保障体系建设，形成比较完善的应对突发环境事件和重大生物灾害的防控体系。完善推进生态文明建设的法规制度，探索环境保护执法创新，强化对重大环境事件和污染事故的责任追究。

(五)积极应对气候变化

加强应对气候变化能力建设。开展应对气候变化基础研究和国际合作交流，建立健全二氧化碳排放统计、评价、考核方式。强化气候变化监测及影响评估，构建全省统一的极端天气预防体系，提高应对灾害天气应急能力。加强植树造林、恢复湿地等生态保护工程建设，森林吸收二氧化碳每年达到 5400 万吨以上。加强对沿海海平面和地面沉降变化趋势的科学监测，合理利用海岸线，保护滨海湿地。

形成低碳产业结构。发展高效生态农业、低碳工业，推广节能绿色建筑、绿色交通、低碳环保产品，研究和开发低碳技术。积极发展清洁能源，优化能源结构，全面推动形成低碳的产业结构和能源结构。推进企业生产工艺和流程的低碳化再造，探索发展碳交易市场。

推行低碳生活方式。加强生态文化教育，广泛开展生态文明创建活动，大力推行绿色消费和低碳生活理念。鼓励使用节能低碳型产品，限制过度包装，自觉减少使用一次性产品，形成低碳消费的生活方式。支持产品供应、设计、咨询等服务组织以及行业协会、学会等向社会提

供有针对性的节能低碳指导、服务和产品。加快推进杭州国家低碳城市试点，鼓励社会、企业、个人共同参与低碳社会建设。

八、建设创新型省份

以科技强省、教育强省和人才强省为目标，大力提高科技创新能力，加快教育改革发展，发挥人才资源优势，推动经济社会发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新转变。

(一)提高自主创新能力

推进国家技术创新工程试点省建设。开展创新型企业、面向产业集群的创新平台和载体、主导产业技术创新战略联盟、优质科技资源集聚发展、高新技术产业园区二次创业、重大科技专项、成果转化推广和企业创新人才引进培育等“八个一批”试点，支持青山湖科技城等重大科技创新基地、重点创新平台和载体建设，加快构筑以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的区域创新体系。加强主动设计和联合攻关，实施十大重大科技专项和十大科技成果转化工程，发明专利授权量力争突破 10000 件，高新技术产业增加值占工业增加值的比重力争达到 30%。

增强企业自主创新能力。开展创新型企业试点，建成 50 家以上国家级创新型企业 and 500 家以上省级创新型企业。建设国家信息、软件、生物、新材料高技术产业基地和国家高技术服务业基地，推动省级高新技术产业园区扩容升级，建成 300 家产值 10 亿元以上的国家高新技术企业。加快建设企业孵化器和大学科技园，建成 200 家重点科技企业孵化器，培育 10000 家科技型中小企业。积极引导优质创新资源向企业集聚，优先在行业龙头骨干企业、高新技术企业和战略性新兴产业领域布局建设一批国家和省级重点(工程)实验室、工程(技术)研究中心、企业研究院、高新技术研发中心和企业技术中心。

完善科技创新体制机制。深化科技计划管理体制改革，优化科技资源配置，加快建立有利于科技成果产业化的体制机制。鼓励发展科技中介服务，完善科技成果评价奖励制度。加大政府对基础研究和科研条件建设的投入，全面落实企业研发投入加计扣除、研发设备加速折旧、所得税减免等激励政策，完善和落实政府采购及首购政策。推进重大科技基础设施建设和开放共享，促进科技和金融结合。实施技术创新与知识产权战略、品牌战略和标准化战略，加强知识产权的创造、运用、保护和管理。

(二)加快教育现代化进程

高水平普及基础教育。重点加强乡镇中心幼儿园和幼师队伍建设，每个乡镇至少建成一所达到等级标准的中心幼儿园。建立健全义务教育均衡发展保障机制和城乡一体化义务教育发展机制，优化学校布局，全面提高教育质量，加快实现以县域为单位的义务教育高水平均衡。加强优质特色普通高中建设，高中段教育毛入学率达到 95%。

加强职业教育和继续教育。促进职业教育规模、专业设置与经济社会发展需求相适应。突出“双师型”教师队伍建设，重点培育一批国家和省级改革示范学校，重点建设一批特色专业、新兴专业和骨干专业，扶持建设一批产学合作实训基地。全面推进继续教育和终身教育体系建设，加强继续教育公共平台和网络建设，从业人员继续教育达到 800 万人次，努力构建学习型社会。

提高高等教育质量。支持浙江大学、中国美术学院创建世界一流大学，支持浙江工业大学等具有较强综合实力的高校成为国内知名高水平教学研究型大学，若干所特色教学型本科院校进入全国同类院校前列，高等教育毛入学率达到 56%。加大学科专业调整力度，继续加强“重中之重”学科建设，实施本科高校重点一级学科建设工程和高职院校优势与特色专业建设工程，力争取得一批标志性重大科研成果，打造一支高水平学科专业团队。

全面加强特殊教育。完善特殊教育布局，建成盲教育以省为主、聋教育以市为主、培智教育以县为主的特殊教育中小学布局体系。增加特殊教育投入，加快改善办学条件，充分满足残疾人平等接受教育的需要。继续对大中小学残疾学生实行学费、住宿费减免政策，鼓励社会力量捐资助学。

推进教育体制改革。健全政府主导、社会参与、主体多元、形式多样的办学和管理体制，完善公办学校体制，开展民办教育综合改革试点，积极鼓励支持民办教育规范发展。完善教育经费保障机制，确保全省财政教育经费支出占一般预算支出比重达到 21%以上，全省各级财政教育经费支出比重高于现有水平并力争逐步提高，全社会教育投入增幅高于同期生产总值增幅。健全分级分类管理机制，转变政府教育管理模式。深化教育教学改革，创新人才培养模式。积极稳妥推进中高等学校考试招生制度改革，全面推行中小学校发展性评价制度。开展多层次、宽领域的教育交流与合作，创办 2—3 所中外合作的高水平大学和 5—8 所二级学院。

（三）建设人才强省

培养高层次创新创业人才。统筹科技研发、技能、管理人才队伍建设，推进基础研究、应用研究和开发研究人才队伍协调发展。重点培养一批能冲击国际科技前沿、处于国内一流水平的科技领军人才、学科带头人，一批科技创新能力和学术研究水平国内领先的创新团队。注重培养一线创新创业人才，造就一批熟悉国际国内市场、推动产业转型升级的企业家，一批掌握核心技术、引领新兴产业发展的科创领军人才。

开发转型发展重点领域紧缺人才。积极调整优化人才结构，培养造就一支高素质现代产业人才队伍。围绕传统优势产业转型升级、现代服务业和战略性新兴产业发展，加快开发各类急需人才。大力引进海外高层次人才，依托高新区、开发区（园区）、高校、科研院所和大企业集团，建立 20 个以上省级海外高层次人才创新创业基地。大力培养教育、政法、人文、社区等社会发展领域的专门人才，造就一支专业水平高、职业道德好、服务能力强的社会建设人才队伍。

统筹推进各类人才队伍建设。进一步完善党政人才选拔任用机制，培养造就一支高素质党政人才和公务员队伍。提升“浙商”整体素质，培养造就一批能引领创新创业、具有全球战略眼光和社会责任感的优秀企业家，企业经营管理人才总量达到 270 万人。以高层次人才和紧缺人才为重点，培养造就专业技术人才 410 万人。大力提高技术知识水平和创造性运用新技术、新设备、新工艺的水平，培养造就高技能人才 160 万人。适应推进农村改革发展和新农村建设需要，培养造就农村实用人才 105 万人。着力提高社会工作从业人员专业化、职业化能力，培养造就社会工作人才 10 万人。

优化人才发展环境。进一步加大人才发展专项资金投入，明显提高人力资源投资比重。制定支持科技人才创新平台建设政策措施，加强院士专家工作站和海外高层次人才创新园等高层次人才创业创新平台建设。建立健全政府宏观管理、市场有效配置、单位自主用人、人才自主择业的人才管理体制，创新“人才创业+民营资本”模式，营造重才爱才的社会环境和公开平等、竞争择优的制度环境。实施促进人才柔性引进和使用的政策，吸引集聚国内外各类高层次人才以各种形式来我省创业创新。

九、推动文化大发展大繁荣

坚持社会主义先进文化前进方向，加强社会主义核心价值体系建设，大力发展文化事业和文化产业，深化文化体制改革，加快建设文化强省。

（一）提高全民文明素质

推进公民道德建设。大力倡导社会主义荣辱观，引导人们知荣辱、讲正气、尽义务，形成扶正祛邪、惩恶扬善的社会风气。弘扬科学精神，加强科普宣传，提高全民科学素质。加强人文关怀，注重心理疏导，培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态。深入推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，培育文明风尚。加强和改进未成年人思想道德建设，积极实施“春泥计划”。不断拓展城乡群众性精神文明创建活动，深化“双万结对共建文明”活动。（下转第五版）

专栏 8 “十二五”综合交通发展目标

轨道交通：铁路营运里程达 3300 公里以上，其中时速 200 公里以上高标准铁路里程达 2300 公里以上；城市轨道交通里程达 190 公里。

公路：公路里程达 11.5 万公里，其中高速公路 4200 公里。

港航：港口货物吞吐能力达 10 亿吨，集装箱吞吐能力达 1800 万标箱，四级以上高等级航道通航里程达 1500 公里。

航空：机场旅客吞吐能力达 4000 万人次，货邮吞吐能力达 70 万吨。

专栏 9 “811”生态文明建设推进行动

围绕生态经济、节能减排、环境质量、污染防治、生态保护与修复、环保能力、生态文明制度、生态文化八个方面目标，重点推进 11 项生态文明专项行动：

1. 节能减排行动
2. 循环经济行动
3. 绿色城镇行动
4. 美丽乡村行动
5. 清洁水源行动
6. 清洁空气行动
7. 清洁土壤行动
8. 蓝色屏障行动
9. 森林浙江行动
10. 防灾减灾行动
11. 绿色创建行动

专栏 10 重大科技专项及科技成果转化工程

重大科技专项 科技成果转化工程

1. 新能源技术
1. 农业新品种示范
2. 新材料技术
2. 高效生态农业生产技术
3. 生物技术
3. 农产品加工与安全技术
4. 新一代信息技术
4. 节能技术
5. 高端装备制造技术
5. 现代纺织、皮塑生产技术
6. 节能环保技术
6. 先进化工、建材生产技术
7. 新能源汽车技术
7. 制造业信息化技术
8. 海洋开发技术
8. 减排技术
9. 设施农业与精深加工技术
9. 基层卫生适宜技术
10. 重大与高发疾病防治技术
10. 服务业数字化技术

专栏 11：12 个重大人才工程和计划

1. “151”人才工程
2. 百千万科技创新人才工程
3. 海外高层次人才引进“千人计划”
4. 重点创新团队推进计划
5. 现代服务业高端人才培养引进计划
6. 企业经营管理人才素质提升计划
7. 高技能人才培养计划
8. 宣传文化系统“五个一批”人才工程
9. 高素质教育人才培养工程
10. 医疗卫生人才工程
11. 现代农业和新农村建设人才支撑计划
12. 支持欠发达地区人才开发“希望之光”计划

专栏 12 重点发展八大文化产业

文化创意。加快发展艺术创作、艺术设计、咨询服务和文化科技，重点培育杭州、宁波和温州三大创意能力突出、辐射能力较强的综合性创意城市。鼓励文化精品创作，扶持咨询服务创新，规范和扩大艺术品经营，丰富社会文化生活。

影视服务。抓好主旋律影视产品的创作生产，提高影视后期制作能力和服务水平，大力推进电影院线和城镇数字影院建设。拓展横店国家影视产业实验区及其他重点影视产业基地产业链，鼓励新媒体发展，努力使我省影视产业走在全国前列。

新闻出版。以新闻出版强省为目标，做强做精书报刊等传统出版业，大力发展网络出版、数字出版、手机出版等现代新型出版业态。加强印刷业集聚基地建设，积极发展数码印刷、特色印刷、绿色印刷，促进复制印刷业转型升级。推行出版物连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通业态。加大版权保护力度。

数字内容与动漫。充分利用第三代移动通信技术和“三网”融合趋势，以杭州高新区国家动漫产业基地、西湖区国家数字娱乐产业基地等为载体，加快发展动漫、网络游戏、互联网信息服务和无线网络服务业，努力打造国内领先的数字娱乐基地和动漫游戏产业中心。

文化会展。加快会展业专业化、市场化、国际化，培养和引进专业会展人才，培育一批具有国际竞争力的会展市场主体，以杭州、宁波为中心，联合义乌、嘉兴、绍兴等特色会展城市，着力打造国际会展知名目的地、全国重要的会展中心。

文体休闲娱乐。打响“诗画江南、山水浙江”的旅游文化品牌，做优做特民俗文化、山水古镇、生态文化、海洋文化、畲族风情等文化休闲业，着力培育生态文化业、文化旅游业、演出业、体育服务业和文化娱乐业，全面提高居民生活品质。

文化产品流通。以建设文化产品大流通格局为目标，加强文化产品实体市场和文体产品网络销售平台等现代化商贸平台及配套服务体系建设，加速文化产业电子商务体系开发，推动文化产业流通渠道创新。

文化产品制造。大力推动文化产品制造块状经济向现代产业集群转型，加快文体用品、木制玩具、体育休闲用品等领域的升级，推动工艺美术品、设备等领域的高端化发展，培育若干区域品牌，提高产业技术含量和附加值，增强市场竞争力。

弘扬发展浙江精神。坚持用以创业创新为核心的浙江精神凝聚力量、激发活力、鼓舞斗志，大力弘扬浙江人民善于创业、勇于创新的精神品格和文化传统，努力在全社会形成鼓励创业创新、宽容失败挫折的社会氛围。适应时代发展要求，与时俱进丰富和发展浙江精神。

繁荣发展哲学社会科学。加大对哲学社会科学事业的支持力度，建立健全富有活力的运行机制。加强优势学科、新兴学科和重点科研科普基地建设，积极引导和规范各类社科研究机构和团体的发展。深化文化研究工程，形成一批有较高学术价值和社会效益的研究成果。

（二）完善公共文化服务体系

构建公共文化设施服务网络。坚持以政府为主导，以公共财政为支撑，以县级以上城市为重点，加强公益性文化设施建设，继续推进乡镇、村（社区）文化活动场所建设和广播电视“村村通”工程，进一步完善体育、旅游等公共服务设施。以乡镇和农村、社区为基础，建设覆盖城乡、功能健全、使用高效的公共文化设施网络。加强各类公共文化设施管理，创新运行机制，提高使用效率，发挥综合服务功能。

增强公共文化服务供给能力。从群众需求出发，创新文化内容形式，积极鼓励创作群众喜闻乐见的文艺作品。充分发挥公益性文化单位在公共文化中的骨干作用，大力开展公益性文化活动，推动公共文化服务数字化、信息化建设。加强新闻媒体建设，重视互联网等新兴媒体建设、运用和管理。实施“新农村文化建设十项工程”，加强村级农家书屋和农村出版物发行小连锁工程建设，多渠道向农村提供文化服务。加强体育公共服务，积极推动全民健身。鼓励和引导社会力量参与公共文化服务供给，满足人民群众多元化、多层次的精神文化需求。

加强文化遗产保护和传承。深入实施文化保护工程，加强历史文化名城名镇名村、历史建筑和文物的保护工作。加强专题、特色博物馆建设，支持和引导民办博物馆发展。稳步推进世界文化遗产申报工作，加强非物质文化遗产的保护和传承，推进文化生态区建设，构建层次合理、比例均衡的文化遗产保护体系。

（三）加快文化产业发展

增强文化产业实力。运用高新技术改造提升传统文化产业，扶持新兴文化业态发展壮大。大力发展文化创意、影视服务、新闻出版、数字内容与动漫、文化会展、文体休闲娱乐、文化产品流通、文化产品制造等重点产业，形成一批具有较强竞争力、在全国具有较大影响力的产

业集群，打造一批知名文化品牌。发挥各地特色文化产业优势，优化文化产业发展布局。实施重点文化产业基地、重大文化产业项目、优势文化企业和精品文化会展活动“四个一批”行动计划，加大土地、资金、人才等要素支撑，落实财税等扶持政策。加强对外宣传和文化交流，培育一批重点外向型文化企业，推动文化“走出去”。

深化文化体制改革。深化国有文化单位改革，推动经营性文化单位成为市场主体，支持国有文化集团跨地区覆盖、多媒体经营、跨行业拓展，打造文化领域的战略投资者。逐步扩大市场准入，鼓励社会力量投资发展文化产业，培育一批民营龙头文化企业，形成以公有制为主导，多种所有制共同发展的文化产业格局。创新文化管理体制，健全文化市场体系，优化文化发展环境，增强文化发展活力。

十、加强社会建设

加快推进以全面改善民生为重点的社会建设，建立符合实际、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化，创新社会管理体制，加强民主法制建设，切实保障人民群众的合法权益，促进社会公平正义，维护社会和谐稳定，打造“平安浙江”和“法治浙江”。

（一）积极扩大社会就业

以创业带动就业。大力发展就业容量大的服务业，鼓励发展中小企业，落实促进就业各项优惠政策，五年新增城镇就业 300 万人。大力开发社区服务、公共服务等公益性岗位，鼓励多样化就业。全面落实税收、融资、补贴、项目推介等创业扶持政策，支持高校毕业生、城镇失业人员、农村转移劳动力等人群创业，帮助 150 万名城镇失业人员实现再就业。

构建和谐劳动关系。全面实施劳动合同、集体合同、最低工资和工资集体协商制度，加强企业民主管理，强化劳动保障行政监察，进一步规范企业用工行为。鼓励企业积极履行社会责任，努力改善劳动条件和生活环境。充分发挥工会作用，推动企业普遍建立工会组织，完善劳动争议调解和仲裁机制，保障劳动者合法权益。

建设公共就业服务体系。建立健全城乡一体化人力资源市场，完善就业援助制度，着力帮助城镇零就业家庭、农村低保家庭、就业困难人员实现就业。健全面向全体劳动者的职业技能培训制度，重点加强对高校毕业生、城镇失业人员、农村转移劳动力等职业技能培训。大力推进人力资源和社会保障公共服务设施建设，建立健全基层公共服务平台，加强公共服务人员队伍建设。

（二）加快社会保障体系建设

完善社会保险体系。健全城乡居民社会养老保险制度，推进企业职工基本养老保险扩面和省级统筹，实施事业单位养老保险制度改革，加强各类养老保险转移接续和整合衔接。完善企业职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度，基本实现城乡居民医疗保险全覆盖。健全失业、工伤、生育保险制度，不断完善被征地农民基本生活保障制度，积极稳妥地解决农民工社会保障问题。继续扩大各项社会保险覆盖范围，逐步提高待遇水平。加快推进社会保障“一卡通”建设。全面推行社会保险“五费合征”，加强社会保障基金监管。积极探索商业保险参与多层次的社会保障体系建设。

健全新型社会救助体系。完善城乡居民最低生活保障制度、低保金标准动态调整 and 价格补贴机制，率先建立较为完善的覆盖城乡的社会救助体系。完善养老、医疗、教育、住房、灾害、司法等专项救助。建立统一规范的社会救助管理体制，加强基层社会救助工作力量，鼓励社会互助和帮扶。

构建新型社会福利体系。发展适度普惠型社会福利事业，建立养老服务补贴制度和孤儿基本生活保障制度，合理布局福利设施，切实保障“五保三无”对象、困难老人、孤残儿童和重

度残疾人对公办福利机构的需求。积极发展老龄和儿童福利事业，进一步完善社区福利服务网络。完善和落实税收减免等优惠政策，建立健全促进慈善事业发展的体制机制。

建立住房保障体系。合理引导住房需求，加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，促进房地产业平稳健康发展。逐步扩大城镇住房保障覆盖面，不断创新保障模式，加强廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房和城市旧宅区及危旧房改造，逐步实现城镇各类保障性住房之间的相互衔接和融合，完善保障性住房管理和监督制度。加大农村住房改造建设力度，不断改善广大农民的住房条件。

(三)提高全民健康水平

深化医药卫生体制改革。围绕卫生强省、全民健康目标，加大卫生事业投入，率先基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，三分之二以上的市、县(市、区)达到卫生强市、强县标准。健全基本医疗保障制度，加快城乡医疗保险整合与接轨。完善城乡医疗救助制度，发展商业健康保险。全面建立基本药物制度，完善以省为单位的药品集中采购制度。大力促进基本公共卫生服务均等化，逐步提高基本公共卫生服务经费标准，增加和完善服务内容。积极推进公立医院改革，鼓励社会资本举办医疗机构。

完善新型公共医疗卫生服务体系。着力提高基层医疗卫生服务水平，推进县级医院能力提升，加强乡镇卫生院标准化建设，实现村级卫生服务全覆盖。推进住院医师规范化培训，加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设。推进基层医疗卫生资源统筹配置改革，形成县乡联动、乡村一体的基层医疗卫生服务新模式。坚持公共卫生优先发展，加强疾病防治、妇幼保健、卫生监督和卫生应急能力建设，加大重大、新发传染病、慢性非传染性疾病和地方病的防控力度，推进职业病防治体系建设。坚持中西医并重，推进中医药振兴发展。加强残疾预防，全面实施残疾儿童抢救性康复工程和残疾孤儿手术康复“明天计划”，将残疾人基本康复项目纳入城乡居民基本医疗报销与救助范围。加强健康教育，深入开展爱国卫生运动，重视和加强红十字会工作。

增强公民体质和心理素质。强化体育公共服务，继续加强公共体育设施和科学健身网络服务体系建设。建立健全全民运动会制度。建立 10 个国家级高水平后备人才基地，推动竞技体育发展。经常参加体育锻炼人数占总人口的 35%，国民体质合格率保持在 90%以上，力争 3 个市、50 个县(市、区)达到体育强市、强县标准。全面推进精神心理卫生体系建设，实施心理健康健康工程，加强人群心理干预和健康指导，加快建立惠及全民、持续提升的健康促进体系。

(四)全面做好人口工作

坚持计划生育基本国策。创新人口工作体制，完善低生育政策，稳定适度低生育水平，不断提高人口和计划生育的公共管理、社会服务水平，确保实现人口总量目标。全面实施出生缺陷干预工程和计划生育生殖健康促进计划，增加免费婚检、优生监测和基本生殖健康检查等项目，提高出生人口质量。加强对出生人口性别比偏高问题的综合治理，努力遏制出生性别比偏高势头。

引导人口合理分布。深化户籍制度改革，依法保障流动人口的合法权益，逐步消除阻碍人口流动的制度和政策障碍。统筹人口分布与生产力布局，推进人口城市化，引导人口向重点开发区域和优化开发区域有序集聚，促进人口均衡发展。加大对生态脆弱地区的人口调控力度，鼓励人口“内聚外迁”，促进人口分布与资源环境相协调。

积极应对人口老龄化。实施应对人口老龄化战略，进一步完善老年人权益保障和优待政策法规。加大对生活困难老人的救助力度。加快推进社会化养老服务体系建设和养老服务设施和服务机构，完善城镇居家养老和社区养老服务网络，着力解决农村养老问题，培育发展养老服务产业。积极推动老年文教体育事业发展，不断丰富老年人精神文化生活。

保护妇女儿童权益。保障妇女平等参与经济社会发展权益，依法平等行使民主参与权利。促进妇女就业创业，提高妇女参与经济发展和社会管理能力。关注妇女儿童身心健康，深化妇女健康促进工程，加强未成年人保护，构建维权服务网络。

保障残疾人权益。全面关心和尊重残疾人，以实施残疾人共享小康工程、办好第八届全国残疾人运动会和创建扶残助残爱心城市为抓手，加强残疾人社会保障和服务体系建设，实现残疾人人人享有基本生活保障、基本医疗卫生康复服务、安全的住房和义务教育。加强残疾人特别扶助，推进残疾人服务设施与服务能力建设。加强残疾人专职、专业和志愿者队伍建设，提高社会化、规范化工作水平和服务能力。

(五)加强和创新社会管理

创新社会管理体制。开展社会管理创新综合试点，推广和发展新时期“枫桥经验”，不断深化基层平安创建系列活动，完善网络化管理、组团式服务。加强基层政法综治组织建设，继续推进综治网络向城乡社区和企业延伸。全面实施居住证制度，完善流动人口服务管理。加强对网络社会的管理，规范网络传播秩序。推进重大事项社会稳定风险评估机制建设，加强区域性、行业性专业调委会建设，健全人民调解、行政调解、司法调解三位一体的“大调解”工作体系，建立科学有效的利益协调、诉求表达、矛盾调处和权益保障机制。建立和完善矛盾排查、信息预警、应急处置和责任追究机制，维护群众正当权益。正确处理人民内部矛盾，积极预防和妥善化解各类群体性事件。

切实维护社会公共安全。加强安全监管监察能力建设，严格安全目标考核与责任追究。加强以食品药品为重点的产品质量安全监管，强化检验检测和风险预警，提高应对突发重大公共卫生事件处置能力。加强社会治安综合治理，建立和落实社会治安重点地区排查整治工作机制，着力解决突出治安问题。加强特殊人群帮扶和管理，有效预防和减少重新违法犯罪。强化档案与电子文件安全监管，确保重要公共档案信息安全。加强国家安全工作，不断完善专群结合的国家安全工作体系。积极支持国防和军队建设，切实做好国防动员和民兵预备役工作，广泛开展“双拥”和军民共建活动。

提高防灾减灾能力。完善防灾减灾应急体制机制，推进集减灾、避灾、救灾物资储存等功能力于一体的避灾工程建设，强化事前预警、事中救援和事后恢复的灾害综合处理能力。普及全民防灾减灾知识，建设农村应急广播体系，以供水、供电、供气、通讯保障和学校、医院、商场、娱乐场所安全为重点，提高综合防灾减灾能力。加强气象、海洋、水文、地质、地震等多部门和多学科的协作，提高对台风、洪涝、干旱、雷电等自然灾害和火灾、交通事故、化学污染、核辐射等重大公共事件的监测、预测和预警能力。整合各类灾害信息资源和应急技术系统，完善 110 社会应急联动体系和防灾避险设施，加强平灾结合的减灾救灾专业队伍建设和应急演练。

(六)推进民主法制建设

发展社会主义民主政治。坚持和完善人民代表大会制度，支持和保证人大及其常委会依法行使各项权利，进一步发挥人民代表作用。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，推动政协工作制度化、规范化、程序化建设。巩固和发展最广泛的爱国统一战线，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士的作用。认真贯彻民族、宗教、侨务等方面政策，支持工会、共青团、妇联等人民团体依照法律和各自章程开展工作。健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权。

全面推进法制建设。健全立法机制，完善立法计划，加快形成与国家法律法规相配套、比较完备的地方性法规和规章。进一步推进政府法律顾问工作，健全规范性文件制定程序。继续推进行政执法体制改革，严格执法程序，推进综合执法。深入推进司法体制和工作机制改革，

规范司法行为，加强司法监督，促进司法公正，提高司法效率。加强司法队伍建设，推进依法行政、公正廉洁执法，提高执法水平。持续开展依法维权活动，高度重视土地征收、房屋拆迁等突出问题，加大对妇女、未成年人、老年人、残疾人、农民工等社会群体的法律援助力度。全面实施“六五”普法规划，提高全社会法律素养。大力扶持法律服务业的发展，推进法律服务机构的专业化、规模化、规范化。

加强反腐倡廉建设。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，加快推进惩治和预防腐败体系建设。加强反腐倡廉长效机制建设，逐步建成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系。严格权力运行制约和监督，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

十一、加快改革攻坚步伐

围绕经济社会转型，着力推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革，强化改革的统筹协调和整体推进，努力在重点领域和关键环节改革取得突破，再创浙江体制机制新优势。

(一) 构建加快转变经济发展方式的体制机制

深入推进转变经济发展方式综合配套改革试点。坚持面上改革与重点领域突破相结合，解决当前突出问题与谋划长远发展相结合，试点先行与整体推进相结合，推动经济发展方式加快转变。

专栏 13 “富民惠民”十大工程

就业帮扶工程。加大对困难群体就业帮扶力度，帮助 150 万名城镇失业人员实现再就业，帮助城镇零就业家庭、农村低保家庭、就业困难人员实现就业，完成农民转移就业技能培训 100 万人。

全民社保工程。健全养老、医疗等社会保险制度，职工及城乡居民养老保险参保人数新增 650 万人，城镇职工及城镇居民基本医疗保险新增参保人数 320 万人，新农合参保率稳定在 95% 以上，全省社会保障“一卡通”全面实施，基本养老保险、基本医疗保险待遇水平稳步提高。

住房保障工程。加大保障性住房建设和农村住房改造力度，新增解决 40 万户城镇中等偏下收入住房困难家庭的住房问题，通过限价商品房等解决 18 万户其他住房困难家庭的住房问题，完成 150 万户农村住房改造建设，稳步提高享受住房保障的收入标准。

社会福利工程。养老服务机构基本实现街道(乡镇)全覆盖，居家养老服务网点实现社区和中心村全覆盖，机构养老服务人数达到老年人总数的 3% 以上，残疾人、未成年人等服务体系更加健全。

教育公平工程。逐年提高城乡义务教育生均公用经费并缩小城乡差距，每个乡镇建成一所达标中心幼儿园，加强中小学标准化建设，85% 以上的中小学达到建设标准，实现特殊教育学校全面覆盖。

全民健康工程。全面推进基层医疗卫生服务机构标准化建设，着力培育具有一定规模、服务水平和辐射能力的 20 个县级医院、200 个中心镇卫生院、4000 个中心村卫生室，构建“20 分钟医疗服务圈”。每千城乡居民拥有 1 名经过规范化培训的全科医生。90% 以上的城乡居民拥有标准化的电子健康档案。

文体普及工程。着力改善农村文体设施，力争实现行政村建有文化活动场所，基本实现一个行政村一月放映一场数字电影。建设小康体育村 15000 个。推进文化低保工程，确保有线(数字)电视通达地区城乡低保家庭免费收看有线(数字)电视。

社区服务工程。加强城乡社区建设，确保每个街道、每个社区拥有 1 个社区服务中心(服务站)，小城镇和农村普遍实行社区化管理服务。大力发展社区服务，着力培育发展社区养老、卫生、家政、教育培训、助残、健身等社会服务产业。

环境整治工程。加强城乡环境治理，全面推进城市大气、噪声和水污染治理达标，完成10000个村庄环境综合整治任务，农村安全饮用水覆盖率达到95%，农村无害化卫生厕所普及率达到78%，逐年提高城乡生活垃圾、污水集中处理率。

公共安全工程。加强自然灾害监测预警，提高自然灾害综合减灾能力。强化公共卫生和食品药品安全，完善县(市、区)、乡(镇)、村三级食品药品监管网络，加强监测能力建设，提高抽验覆盖面。围绕“测、报、防、抗、救、援”等6个重要环节，加强城乡应急防范体系、应急处置体系和应急保障体系建设。强化安全生产监督，确保安全生产事故起数、死亡人数和直接经济损失三项指标继续保持零增长。

专栏 14 社会管理创新综合试点内容

基层组织建设：加强县乡两级政法委(综治办)和基层政法单位(派出所、法庭、检察室、司法所)建设，加强队伍建设和业务培训，落实相关保障措施。

涉法涉诉信访工作机制：建立政法系统共享的涉法涉诉信访信息系统，健全案件评查和责任追究制度，完善案件终结制度，进一步规范信访秩序。

社会管理信息化建设：实现政法部门与行政管理部门间信息资源共享，探索建立基层综治管理信息平台，为乡镇(街道)综治工作中心有效运行提供信息支撑。

平安创建工作机制：建立“平安浙江”评查考核体系，完善平安市、县(市、区)表彰奖励制度，建立健全系统平安创建责任制，提升平安建设水平。

乡镇(街道)综治工作中心建设：在党委、政府统一领导下，有效整合政法、综治、信访等部门(组织)的资源和力量，建立完善协作配合、精干高效、便民利民的综治工作中心，推动综治工作力量向村、社区、规模企业延伸，形成综合治理网络。

群防群治队伍建设：着力抓好专业队伍建设，大力推广平安志愿者行动，探索向社会购买服务的方式，发挥保安公司、中介服务机构等在社会管理中的作用。

“大调解”工作体系：建立定期排查、下访接访等制度，健全人民调解、行政调解、司法调解、仲裁调解工作机制，完善“诉调对接”、“检调对接”、“公调对接”等制度，提高调处化解矛盾纠纷的整体效能。推广建立行业性、专业性调解组织。

重大事项社会稳定风险评估机制：建立健全风险评估工作体系、工作机制、保障机制，确定评估项目，规范组织实施。建立风险评估专家库，组织开展业务培训。

群体性事件预警和应急处置机制：完善群体性事件苗头隐患排查和预警机制，健全重大突发事件应急处置预案和指挥机制，落实应急保障措施，开展实战演练，提高应急处置水平。

社会治安重点地区排查整治工作机制：深入开展社会治安排查整治工作，对重点地区和重点问题实行挂牌整治，把排查整治与建设改造有机结合起来，建立健全常态化管理制度。

视频监控系统应用领域和范围：发挥视频监控手段在社会治安防控体系建设中的作用，调整完善公安勤务和群防群治工作机制，进一步完善全方位、立体化社会治安动态防控网络。

流动人口服务管理：实施《浙江省流动人口居住登记条例》，完善落实“以证管人、以房管人、以业管人”的实有人口管理模式。研究制定相关政策措施，帮助流动人口融入当地生活。

“两新组织”管理服务模式：把社会管理和公共服务延伸到“两新组织”，扎实推进“综治进民企”工作，维护企业安全稳定和职工合法权益。培育发展新社会组织，充分发挥社会组织参与社会管理的积极作用。

虚拟社会管理机制：积极运用法律、行政、技术、经济等多种手段，加大依法管理力度，完善网络综合防控体系。

(紧接第五版)联动推进海洋经济、国家技术创新工程、循环经济发展等国家试点,扎实做好中国义乌国际贸易综合改革国家试点、湖州和丽水国家生态文明示范区建设、嘉善县域科学发展示范点工作。继续深化省直部门、市县(市、区)多层次多主题的综合配套改革试点。

深化资源要素配置市场化改革。积极推进工业用地分年期出让和租赁改革试点,建立健全土地集约利用奖惩机制,探索建立闲置土地和农村宅基地退出机制。推进城乡建设用地增减挂钩,探索农村集体经营性建设用地流转和宅基地有偿使用试点,逐步建立城乡统一的建设用地市场。深化林权制度改革,完善林权流转机制。开展水权制度改革试点,探索用水总量控制和水权交易制度,健全水资源有偿使用和分类水价制度。全面推进排污权有偿使用和交易试点,实施排污许可证制度,开展省域化学需氧量和二氧化硫交易。深化矿产资源开发管理制度改革。

加快金融创新发展。进一步推进金融强省建设,加快打造“中小企业金融服务中心”和“民间财富管理中心”。加快建设金融集聚区和金融特色城市,把杭州打造成为金融综合实力突出的长三角南翼最重要的区域金融中心,把宁波打造成为对接上海、服务海洋经济的重要区域性专业金融中心,把温州、台州打造成为连接长三角与海西两大经济区、服务民营经济的重要区域性专业金融中心。积极推进小额贷款公司、村镇银行、农村资金互助社等为中小企业和“三农”服务的改革试点,做大做强地方性金融机构,支持城市商业银行上市、引进战略投资者和跨区域发展,加速培育“浙商”系列总部金融机构。积极发展风险投资、创业投资和并购重组基金,培育支持创新创业的股权投资机构。继续打造中小企业板、创业板市场的“浙江板块”,健全地方产权交易市场,引导支持优质行业龙头企业多渠道上市融资。加强金融产品创新,扩大各类质押抵押贷款,探索中小企业融资模式,推动债券融资,拓展中小企业融资渠道。推进发展中小企业保险、涉农保险、责任保险、商业养老和健康保险等区域特色险种,扩大保险的社会覆盖面。

推进民营经济创新发展。加快形成公平竞争的市场准入机制,进一步打破行业垄断和各种隐性壁垒,拓宽民营经济发展领域。加强和改进对民间投资的服务、指导和规范管理,鼓励民间资本进入基础产业和基础设施、市政公用事业、社会事业、金融服务等领域。优化企业治理结构,引导和支持民营企业建立现代企业制度。鼓励企业并购重组和引进战略投资者,加快形成一批行业龙头骨干企业,扶持民营企业特别是中小企业科技创新、管理创新和市场创新。

促进混合所有制经济发展。推进国有经济优化布局,深化国有企业改革,加快国有企业股份制改造,推进有条件的企业整体上市或主业资产上市,促进国有企业做强做大。继续深化国有资产监管体制改革,进一步实现政企分开、政资分开,逐步形成现代治理格局。支持国有、民营企业跨所有制重组,鼓励有条件的民营资本参与国有大型企业和垄断企业改革。鼓励省内国企与央企、外企、民企等开展多个层面的战略合作。鼓励国有企业采取股权转让、增资扩股、合资合作、战略协作等方式进行跨区域和跨所有制发展。加强新经济组织的管理和服务。

优化市场环境。完善政策法规,维护市场秩序,营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。健全信用环境,扩大企业联合征信数据平台征集范围,健全企业内部信用管理制度,提升企业信用水平。加快建设个人联合征信数据平台,实现企业和个人信用数据全面关联。加强政务诚信建设,努力提高政府公信力。规范发展信用服务市场,培育独立公正信用服务机构。

(二)推进社会体制改革

深化城乡体制改革。推进新一轮农村综合改革,统筹农村产权制度、城乡户籍制度、农村社会管理制度等配套改革。坚持和完善农村基本经营制度,有序推进土地承包经营权流转,积极推进征地制度和农村集体建设用地制度改革。完善城乡平等的要素交换关系,促进土地增值收益和农村存款主要用于农业农村。积极推进宅基地空间置换,鼓励引导农民到中心镇及县城

周边中心村建房落户。积极推进户籍制度改革,把符合条件的农业转移人口逐步转为城镇居民。着力解决农民工社保、住房和子女就学等问题,重点关注新生代农民工群体,促进农民工安居乐业。依法规范农民工的劳动关系,切实保障农民工平等就业、劳动报酬、社会保障、职业安全等基本权益。

推进事业单位改革。按照政事分开、事企分开和管办分离原则,积极稳妥推进科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位分类改革。稳妥推进从事生产经营活动的事业单位退出事业单位序列,承担行政职能的事业单位逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构。强化公益事业单位的公益属性,推进管理体制、人事制度、收入分配制度和社会保险制度改革。

完善社会组织协同管理机制。培育扶持和依法管理社会组织,支持、引导其参与社会管理和公共服务。完善培育扶持的政策措施,推动社会团体、行业组织、中介机构、志愿者团体等社会组织发展壮大,提高其在社会管理中的协同能力。适当降低社会组织准入门槛,建立社会组织财政资助奖励机制,完善社会组织服务与管理。

改革公共服务提供方式。引入竞争机制,扩大政府择优购买公共服务的规模,逐步形成有序竞争和多元参与的基本公共服务供给体制。鼓励社会资本投资建立非营利性公益服务机构,探索公共服务项目经营权转让机制和民间投资公共服务的财政资助机制。推进非基本公共服务市场化改革,完善全省公共资源交易平台,健全公平合理配置公共资源的机制。

提升城乡社区自治水平。切实加强城乡基层群众自治的组织建设、制度建设、能力建设和阵地建设,形成以社区党组织领导为核心、村(居)民自治为基础、群众广泛参与、各类社区组织互动合作的城乡社区民主治理机制。深入推进城乡社区依法治理工作,加强乡村、社区法律顾问制度建设。深化村(居)务公开和民主管理制度建设,有效拓宽城乡基层群众民主参与渠道。

(三)加快政府职能转变

创新政府管理方式。加快法治政府建设,强化政府公共服务和社会管理职能,减少政府对微观经济活动的干预。理顺政府部门职能,深化大部门体制改革。优化行政层级管理,全面推进扩权强县改革,进一步增强县级政府社会管理和公共服务职能,探索省直管县体制改革试点。积极推进扩权强县向两头延伸,加强市一级统筹经济社会发展、资源配置和跨区域重大基础设施建设等职能,推进强镇扩权改革。探索跨行政区域发展的体制机制。健全重大事项科学决策、民主决策、依法决策机制,进一步推进政务信息公开、办事公开,加强电子政务和行政服务中心建设。改进机关作风,建立健全服务企业、服务基层的长效机制。

完善公共财政体制。加强税收征管,促进税收收入的稳定增长。优化财政支出结构,加大民生支出投入。完善财政转移支付制度,提高一般转移支付比重。深化预算制度改革,完善政府公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算体系,积极推进专项资金清理整合。深化国库集中支付制度改革,完善政府采购管理体制和运行机制,推进公务消费制度改革。加强政府性债务管理,建立政府性债务风险预警和控制机制。

十二、扩大对内对外开放

实施更加积极主动的开放战略,优化对外贸易结构,提高利用外资水平,加快“走出去”步伐,深化国内合作与交流,不断提高开放型经济发展水平。

(一)转变外贸发展方式

优化进出口结构。以自有品牌、自主知识产权和自主营销为重点,引导企业着力提高传统出口产品的质量和档次。推进提升出口基地建设,积极打造区域品牌。加大对出口品牌企业的支持力度,力争使我省自主品牌产品和机电、高新技术产品的出口比重分别达到 25%和 50%以上。积极承接国际服务外包,逐步提高服务贸易在我省对外贸易中的比重。推进“大通关”建

设，构建功能完善、服务优质的通关环境。积极拓展进出口渠道，引导企业重点引进先进技术装备、关键零部件和元器件、重点能源资源和原材料，推进加工贸易转型升级。

推进出口市场多元化。在深耕和巩固欧美日等传统出口市场的同时，努力扩大东盟、中东、东欧、南美等新兴市场出口。做精做强做大各类贸易平台，新设一批海关特殊监管区域，加快推广国际电子商务、海外分拨等新型贸易方式。积极组织企业参加境内外各类国际性展会，加快搭建国际市场信息平台，大力开拓国际中高端市场。加快构建全方位、多层次、高效快捷的国际贸易摩擦预警防范和应对机制，健全反补贴应对工作机制。

推进义乌国际贸易综合改革试点。充分利用义乌市场独特优势，加快建立与小商品国际贸易相适应的管理体制、政策体系、服务平台和贸易方式。深化国际贸易便利化体制改革，完善现代商贸流通体系，创新提升专业市场，促进国际贸易和国内贸易体制的有机衔接。创新国际贸易发展新平台和产业联动发展机制，提升义乌市场与区域发展联动的水平和层次。

（二）提升利用外资水平

优化利用外资结构和空间布局。引导和鼓励外资投向现代服务业和战略性新兴产业，严格限制高污染、低水平和产能过剩项目。重点加大对发达国家和世界五百强的引资力度，积极引导外资投向浙中、浙西南等地区。充分发挥国家级开发区、海关特殊监管区域和省级开发区（园区）对开放型经济的支撑促进作用。支持符合条件的国家级、省级开发区（园区）整合提升，推进体制机制创新。

创新利用外资方式。鼓励外资以参股、并购等方式参与省内企业的改组改造和兼并重组，充分利用境外资本市场。不断完善招商选资方法，提高招商选资实效。充分发挥浙江侨乡优势，进一步重视引进华侨资金。着力营造便利外商投资的良好环境，完善各级外商投资服务功能。

（三）加快“走出去”步伐

引导企业开展境外投资。鼓励企业在境外投资设立营销网络、生产基地和经贸合作区，推动海外浙江贸易中心建设，积极引导浙江企业入园投资，打造一批浙江优势产业在境外集聚发展的平台。引导组织企业在境外建立资源基地，缓解我省资源要素的约束。支持有条件的企业到境外设立、兼并和收购研发机构，设立国际科技园和孵化器。鼓励优势企业收购境外先进技术和知名品牌企业，培育一批具备一定国际竞争力的跨国公司。深化境外投资管理制度改革，加强对企业境外投融资风险防范的指导。

加快发展对外经济合作。大力发展对外承包工程，培育一批适应国际通行工程项目管理模式的工程总承包企业，鼓励和支持工程企业与成套设备制造企业、设计研究院构建战略联盟，优先推动一批 PMC（管理总承包）、BOT（建设—营运—转让）、EPC（设计—采购—施工）项目，增强工程带动成套设备与装备出口的能力。

扩大与港澳台的合作交流。贯彻实施海峡两岸经济合作框架协议和关于建立更紧密经贸关系的安排，大力推进浙台经贸文化交流与合作，继续办好“港澳·浙江周”活动。大力发展浙港澳台服务贸易，共同培养服务业管理人才和贸易专业人才。加强证券期货市场与港澳台资本市场的互动，鼓励符合条件的企业到香港上市融资。加快建设台商投资区、台湾农民创业园、两岸区域性金融服务中心，加强旅游和文化合作，扩大对台直接“三通”和直接贸易。积极吸引港澳台企业落户浙江，引导省内各类资本与港澳台资本相结合。

（四）加强区域合作与交流

加快推进长三角区域一体化发展。贯彻实施国务院长三角指导意见和区域规划，加强区域分工合作，共同构建亚太地区重要门户、全球重要现代服务业和先进制造业中心、具有较强国际竞争力的世界级城市群，在科学发展、和谐发展、率先发展和一体化发展方面走在全国前列，努力建设成为实践科学发展观的示范区、改革创新引领区、现代化建设的先行区、国际化发

展的先导区。加快建设长三角区域重大基础设施体系、统一开放市场体系和方便高效公共服务体系，加强区域生态环境共保联防，优化区域发展环境。进一步创新区域合作机制，深化开展重点专题组合作。

加强与周边地区、中西部和东北等地区互动发展。推动温州、衢州、丽水等参与海峡西岸经济区建设，联合闽赣统筹规划建设基础设施、加强产业合作对接、构建统一市场，推动要素无障碍流动。积极参与皖江城市带产业承接转移示范区建设，共同加强新安江流域上游生态环境保护。支持省际城市加快发展，鼓励与沪苏闽赣皖等交界市县开展多种形式的合作交流，促进区域共同发展。鼓励企业积极参与中西部地区和东北老工业基地的国企改革改造，以及产业和基础设施项目建设。探索“投资换资源”和“煤电联合开发”等多种合作模式，建设一批省外粮食、能源、矿产等战略资源供给基地。关心支持海外省外浙商发展，实施“浙商回归工程”，积极引导省外浙江人回乡兴办高层次产业，促进“浙江经济”与“浙江人经济”融合发展。

切实做好对口支援和帮扶工作。进一步抓好对口支援西藏那曲、新疆阿克苏(生产建设兵团农一师)以及青海海西州工作，继续做好对口帮扶四川、贵州以及重庆三峡库区工作。做好对口支援青川灾后恢复重建后续工作，建立长期帮扶机制。

为确保“十二五”规划顺利实施，必须在充分发挥市场配置资源基础性作用的同时，正确履行政府职责，调控引导社会资源，建立责任明确、分类指导、高效协调的规划实施机制。推进规划体制改革，加快规划立法进程，建立完善以国民经济和社会发展规划纲要为统领，以主体功能区规划为基础，以区域规划、专项规划为支撑的发展规划体系；制定《纲要》分解落实方案，加强与城乡规划、土地利用规划等各类规划以及年度计划的衔接，把《纲要》确定的约束性指标和公共服务领域的任务纳入各地区、各部门绩效考核评价体系，并与发展方式转变评价指标体系相衔接；按照以规划带项目的原则，先编规划、后定项目、再安排资金，加快编制专项规划，有序推进重大建设项目的组织实施；建立健全规划监测评估制度，推进规划年度监测、中期评估和后评估工作，建立健全主要目标任务实施跟踪反馈和监督检查机制；强化政策统筹协调，推进综合配套改革，优化公共资源配置，保障规划目标和任务的顺利完成。

“十二五”规划是坚持科学发展、推进转型发展的重要规划。全省人民要更加紧密地团结在以胡锦涛为总书记的党中央周围，在中共浙江省委的领导下，用好新机遇，迎接新挑战，再创新优势，为圆满完成“十二五”规划确定的各项目标任务，全面建成惠及全省人民的小康社会而努力奋斗！

资料来源：参阅《浙江省“十二五”规划纲要》，《浙江日报》，2011年2月25日。

江苏省“十二五”规划纲要

序 言

“十二五”时期（2011—2015年），是江苏全面建成小康社会并向率先基本实现现代化迈进的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。根据《中共江苏省委关于制定江苏省国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，编制《江苏省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。本规划紧扣“推动科学发展、建设美好江苏”主题，围绕加快转变经济发展方式主线，阐明“十二五”时期发展目标、发展任务、发展重点和政策取向，是政府履行职责的重要依据，是今后五年江苏经济社会发展的宏伟蓝图，是全省人民共同奋斗的行动纲领。

第一篇 科学发展 开启现代化建设新征程

第一章 “十一五”发展成就

“十一五”期间，全省人民紧紧围绕富民强省、“两个率先”的战略目标，全面贯彻落实科学发展观，积极应对国际金融危机挑战，经受了重大考验，取得了巨大成就，“十一五”规划确定的主要目标圆满完成，全省总体上达到省定全面小康目标，谱写了又好又快推进社会主义现代化建设的新篇章。

经济发展跃上新台阶。2010年，地区生产总值40903亿元，年均增长13.5%，人均地区生产总值超过5万元；财政总收入突破万亿元大关，其中地方一般预算收入4080亿元；全社会固定资产投资五年累计超过7.5万亿元；全社会研发经费占地区生产总值比重达到2%以上，区域创新能力居全国前列。

结构调整取得重大进展。2010年，服务业占GDP比重超过40%，三次产业从业人员结构实现“三二一”的重要转变；高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到33%，新兴产业成为新的经济增长点；粮食产量连续七年增长，高效农业占比达到三分之一，新农村建设取得显著成效；城市化水平达到57%；沿海开发上升为国家战略，江苏全境成为长三角的重要组成部分，苏南、苏中、苏北三大区域竞相发展，苏南经济转型升级步伐加快，苏中、苏北主要经济指标增速高于全省平均水平，经济总量占全省的比重提高1.5个百分点。

人民生活显著改善。2010年，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到22944元和9118元，五年年均实际增长10.2%和8.2%；新增城镇就业每年超过100万人，五年累计转移农村劳动力227万人；高中阶段教育和高等教育毛入学率分别达到95.5%和40.5%；城镇养老、医疗、失业三大保险覆盖率高于95%，新型农村合作医疗保险参保率高于99%；社会救助体系基本建立；新一轮农村实事工程进展顺利，解决了1200万农村居民饮水安全问题，新型农村社会养老保险实现全覆盖；平安江苏和法治江苏建设深入推进，社会保持和谐稳定。

改革开放迈出新步伐。社会主义市场经济体制进一步完善，以公有制为主体，国有、民营、外资经济共同发展的格局不断优化；农村改革进一步深化；行政管理体制改革迈出重要步伐，省对县的经济管理体制全面实施，医药卫生体制、文化体制改革加快推进。国际经济交流合作不断深入，“引进来”、“走出去”的双向开放格局正在形成，2010年全省进出口总额4658亿美元，其中出口2706亿美元，实际利用外资五年累计超过1100亿美元，保持全国第一，服务业利用外资比重比2005年提高18个百分点以上，境外协议投资累计达到45亿美元。

资源节约型和环境友好型社会建设扎实推进。环境污染得到有效控制，节能减排任务顺利完成，生态文明建设取得新进步。预计“十一五”期间，完成单位GDP能耗累计下降目标，超额完成化学需氧量和二氧化硫减排任务，耕地保有量控制在470万公顷以上，城市绿化覆盖率为42%，森林覆盖率达到20.6%，国家环保模范城市、国家级生态市分别达到19个、6个，占全国的1/4和1/2。

基础设施建设全面加强。沪宁城际高铁开通运营，苏南地区进入区际通勤时代；连云港港15万吨级航道建成投运，30万吨级航道启动建设，结束了江苏无深水海港的历史；高速公路通车里程突破4000公里，二级以上公路密度居全国第一，所有行政村实现通等级公路，苏通大桥等4条过江通道建成通车；新增110条国际、国内空运航线，南京禄口国际机场旅客吞吐量突破千万人次，中国邮政航空速

递物流集散中心基本建成；新增电力装机约2150万千瓦，其中核电、风电等新能源近400万千瓦；第一轮治淮工程全面完成，南水北调江苏段工程具备送水出省条件，通榆河北延工程全线通水通航，沂沭泗东调南下工程基本完成，防洪排涝和供水能力明显增强。

“十一五”时期存在的问题，主要是：经济社会发展不平衡、不协调和不可持续问题还比较突出，经济增长粗放的状况尚未完全改变，科技创新能力不强，资源环境约束加剧，城乡区域发展差距较为明显，社会建设相对滞后于经济发展，居民收入水平与经济发展水平还不相适应，物价上涨压力加大等。

第二章 “十二五”阶段特征

“十二五”时期，我国仍将处于可以大有作为的重要战略机遇期，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，长三角地区科学发展、和谐发展、率先发展、一体化发展的步伐明显加快，江苏将由全面建成小康社会向基本实现现代化迈进，创新驱动、协调发展、绿色增长和惠民优先将成为这一时期发展的主要特征。

创新驱动。后国际金融危机时期，世界经济格局面临重大调整，新一轮产业革命和科技革命加快推进，我国粗放式发展方式难以为继，加快转变经济发展方式、实现创新驱动发展已成为我们“十二五”时期的重大战略任务。改革开放以来，江苏通过发展乡镇企业和开放型经济，成功实现了两次战略转型，经济社会发展跃上了新台阶，人均GDP达到了中高收入国家和地区水平。“十二五”时期，江苏率先建设基本现代化的特征更加明显，创新驱动的发展态势日益增强，人力资本对经济增长的贡献不断提高。充分发挥产业基础扎实、科技实力雄厚、教育资源丰富、劳动力素质较高的优势，大力发展创新型经济，将成为这一时期最显著的特征，推动江苏经济发展进入以创新驱动为主的新阶段，实现第三次战略转型。

协调发展。江苏总体上已达到省定全面小康社会的发展水平，正向全面建成更高水平小康社会、率先基本实现现代化迈进，促进城乡、区域协调发展成为“十二五”时期的重要任务。随着主体功能区战略全面实施、长三角一体化和江苏沿海地区发展规划全面推进、城市化进程全面加快，城乡发展一体化、统筹区域协调发展的力度将明显加大，破除城乡二元结构、协调推进区域发展将成为重要的政策导向。这一时期，城市群和中心城市的辐射带动能力明显增强，农业现代化步伐明显加快，三大区域互动发展、协调发展的态势更加明显，城乡之间、区域之间的联系更加紧密，发展差距扩大的趋势进一步扭转，发展的稳定性、协调性进一步增强，全省整体发展水平进一步提高。

绿色增长。随着全球低碳发展浪潮的兴起，世界各国特别是发达国家围绕减少碳排放，大力开发和积极应用低碳技术，我国已向全世界作出了降低温室气体排放强度的承诺。降低碳排放强度、减少资源消耗、发展绿色经济既是实现经济社会可持续发展的迫切要求，也是生产、生活方式的重大变革。江苏作为资源消耗大省，缓解资源环境瓶颈约束，建设资源节约型、环境友好型社会，已成为“十二五”发展的紧迫任务。加强生态文明建设，发展循环经济、推广低碳技术、推动绿色增长，是这一时期的发展趋势，将引领未来发展的潮流。

惠民优先。经济发展、社会发展归根到底是为了人的全面发展。“十二五”时期，在经济持续快速增长的同时，人们对加快提高收入水平有了新的期盼；在基本生活得到保障的同时，人们对提高生活质量、改善生活环境提出了更高要求；在物质生活不断改善的同时，人们对丰富精神文化生活、扩大政治参与、体现公平正义提出了新的需求。这一时期，保障和改善民生的任务更加突出，社会事业全面发展，基本公共服务均等化积极推进，共享发展成果的体制机制加快建立。与此同时，民生改善将有效促进扩大内需战略的实施，进一步释放居民消费需求潜力，带动全省经济社会发展迈向更高水平。

第三章 “十二五”指导思想

“十二五”时期，必须牢牢把握重要战略机遇期，牢牢把握发展阶段的新特征，牢牢把握人民群众的新期待，毫不动摇地推进率先发展、科学发展、和谐发展，努力开辟“十二五”发展更加美好的前景。

“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，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，适应国内外形势的新变化，顺应人民群众过上美好生活的新期待，以推动科学发展、建设美好江苏为主题，以加快转变经济发展方式为主线，以改革开放和

科技创新为强大动力，以保障和改善民生为根本目的，大力实施科教与人才强省、创新驱动、城乡发展一体化、经济国际化、区域协调发展、可持续发展战略，统筹做好改革发展稳定各项工作，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，全面建成更高水平小康社会，为率先基本实现现代化打下具有决定性意义的基础，在科学发展道路上铸造新的辉煌。

——以推动科学发展、建设美好江苏为主题。坚持发展是硬道理的本质要求，坚定地走科学发展之路，更加注重提高经济增长的质量和效益，更加注重以人为本、改善民生，更加注重改善生态环境，更加注重增强发展的全面性协调性可持续性，促进社会公平正义和社会和谐稳定，又好又快推进“两个率先”，建设江苏更加美好的明天。

专栏1 创新驱动战略内涵

创新驱动战略是省委十一届九次全会提出的新的发展战略，并作为江苏经济社会发展的核心战略。这是江苏贯彻落实科学发展观、推动经济发展方式转变的重大举措，具有鲜明的发展导向。实施创新驱动战略，最根本的是要靠理念创新、体制创新和管理创新，充分发挥知识和人才的作用，以科技创新为先导，着力发展创新型经济，不断增强综合竞争力，推动经济社会发展走上主要依靠创新驱动的轨道。

——以加快转变经济发展方式为主线。把转变经济发展方式作为贯彻落实科学发展观的必由之路，坚定不移推进结构调整和自主创新，突出发展创新型经济，突出发展现代服务业，突出提升集约发展水平，着力推动经济发展方式由主要依靠物质资源消耗向创新驱动转变、由粗放式增长向集约型发展转变、由城乡二元结构向城乡发展一体化转变，努力实现经济大省向经济强省的跨越。

——以实施六大发展战略为重点。坚持把科教与人才强省作为经济社会发展的基础战略，统筹推进科技强省、教育强省、人才强省建设，构筑江苏发展的战略优势。把创新驱动作为经济社会发展的核心战略，进一步加快创新型省份建设，显著增强科技自主创新能力，大幅度提高科技进步对经济增长贡献率，全面推进发展理念、体制机制、社会管理等各方面创新，使创新成为经济社会发展的主要驱动力。把城市化战略拓展为城乡发展一体化战略，坚持加快新型工业化与发展现代农业相结合，推进城市化与建设新农村相结合，加快破除城乡二元结构，生产方式转变与生活方式转变相结合，形成城乡经济社会发展一体化新格局。深入实施经济国际化战略，坚持更高水平“引进来”与更大步伐“走出去”相结合，增创开放型经济新优势。把区域共同发展战略深化为区域协调发展战略，构建三大区域优势互补、互动发展机制，逐步缩小区域发展差距，全面提升区域协调发展水平。坚定不移实施可持续发展战略，加快建设资源节约型、环境友好型社会，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路。

——以保障和改善民生为经济社会发展的出发点和落脚点。把富民放在更加突出的优先位置，实施居民收入七年倍增计划，千方百计促进就业创业，增加居民工资性、经营性、财产性收入，大力提高社会保障水平，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加强社会管理创新，促进人的全面发展和社会全面进步，让全省人民过上更加富裕、更加安定、更加美满的生活。

——以深化改革为推动科学发展的根本动力。坚持用改革创新的办法破解发展难题，加大改革攻坚力度，抓住经济社会发展中的突出矛盾，深化重点领域和关键环节改革，更好地发挥市场机制的基础性作用，完善社会主义市场经济体制。努力增强改革决策的科学性、改革措施的有效性、改革成果的普惠性，进一步形成有利于科学发展的体制机制。

第四章 “十二五”主要目标

“十二五”时期，江苏经济社会发展的总体目标是：全省综合经济实力、自主创新能力、国际竞争力和可持续发展能力显著增强，全面建成更高水平的小康社会，苏南等有条件的地方在巩固全面小康成果基础上率先进入基本现代化，人民群众普遍过上更加宽裕安康的生活，为2020年全省基本实现现代化打下具有决定性意义的基础。

综合实力。2015年，全省地区生产总值6.58万亿元（2010年价，下同），年均增长10%左右，经济发展质量和效益明显提升，人均地区生产总值超过8万元。

经济结构。服务业增加值比重达到48%左右，加快形成服务经济为主的产业结构；高新技术产业

产值占规模以上工业产值比重达到40%；消费对经济增长的贡献率达到60%左右。

科技创新。自主创新体系逐步完善，研发经费支出占地区生产总值比重提高到2.5%；人力资本投资占GDP比重达到15%以上；人才贡献率达到43%；百亿元GDP专利授权数提高到400件，专利发展水平居全国前列；科技进步贡献率提高到60%以上。

生态文明。耕地保有量保持475万公顷；能源结构进一步优化，非化石能源占一次能源消费比重达到7%左右，单位地区生产总值能源消耗降低和二氧化碳排放减少均完成国家下达指标；主要污染物排放总量减少10%以上；单位工业增加值用水量降低25%，农业灌溉用水有效利用系数提高到0.58，森林覆盖率提高到22%。

城乡区域。城市化和城市现代化水平进一步提高，社会主义新农村建设取得明显成效，城乡发展一体化取得实质性进展；城市化水平达到63%。沿海开发取得重大突破，苏北地区人均主要经济指标超过全国平均水平，三大区域发展优势更加鲜明，形成区域协调发展新格局。

改革开放。财税、金融、资源性产品价格、要素市场等重点领域和关键环节改革取得明显进展；政府职能加快转变，政府公信力和行政效率显著提高；所有制结构进一步优化，民营经济加快转型升级，整体素质和综合竞争力显著增强。开放型经济发展水平全面提高，利用外资和对外投资、进出口贸易总额位居全国前列，参与国际分工地位和国际影响力明显提升。

人民生活。努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均增长10%左右；在2011年实现农村贫困人口（年人均纯收入低于2500元）全部脱贫基础上，继续推进脱贫奔小康工程；城镇登记失业率控制在4%以内，五年新增城镇就业500万人以上；城镇、农村基尼系数分别控制在0.39和0.35以内；居民消费价格总水平年均涨幅控制在国家规定范围。

社会建设和管理。高中阶段教育普及率达到95%以上，高等教育毛入学率提升到50%，主要劳动年龄人口平均受教育年限提高到11.2年；人口自然增长率4‰左右；医疗服务体系进一步完善，万人拥有病床数达到40张左右；公共文化服务设施网络覆盖率达到90%以上；社会救助体系更加完善，城乡基本社会保险覆盖率稳定在95%以上；城乡三项医疗保险参保率保持在95%以上；住房保障能力不断提高，城镇保障性安居工程建设139万套；民主法制更加健全，依法行政能力显著增强，社会管理机制更趋完善，人民群众权益得到切实保障，法治江苏、平安江苏建设再上新台阶。

专栏2 100项核心关键技术

海上风电整机5项，新型光伏电池5项，核能与生物质能5项，动力电池及新能源汽车5项，高性能战略材料10项，纳米材料与器件5项，生物技术新药10项，大品种创新药物5项，大型医疗装备3项，物联网核心器件及应用系统8项，海量数据处理与云计算3项，极大规模集成电路5项，新型显示3项，下一代通信及网络8项，先进机器人及绿色制造10项，大飞机与高铁等重大配套技术5项，新型节能环保技术5项。

第二篇 创新驱动 加快经济转型升级

第五章 率先基本建成创新型省份

加快科技强省建设步伐，大力提高自主创新能力，推动经济发展由主要依靠物质资源消耗向创新驱动转变，到2015年率先建成创新型省份。

第一节 构建区域创新体系

提升科技自主创新能力。紧跟新一轮世界科技和产业革命步伐，深入开展基础性、前沿性科学技术和共性技术研究，大力推进原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。实施高技术攀登计划，围绕优势产业领域，以及前沿性产业领域，集中突破100项具有全局性、带动性的核心关键技术。以培育自主知识产权、自主品牌为重点，加快推进重大科技成果向规模产业转化，鼓励企业对自主拥有、购买、引进的专利技术等产业化，推动更多的“江苏制造”向“江苏创造”提升。发挥高校科研院所知识创新主力军作用，加强面向经济社会发展需求的应用基础研究和应用技术研究。积极吸引国家级科技资源向江苏布局，组织实施一批重大科学研究专项，显著增强产业原始创新能力。

强化企业技术创新主体地位。实施创新型企业培育工程，加快国家技术创新工程试点省建设，着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，培育以中小科技企业、高新技术企业、民营科技企业为骨干的创新企业集群。鼓励企业加大研发投入，大幅度提高研发经费占企业销售收入比重。强化企业在技术创新中的主体地位，推进科技资源向企业集聚，支持企业进一步成为研发投入、技术创新和创新成果应用主体。加强企业技术中心、工程技术中心、院士工作站和博士后科研工作站建设，增强企业自主研发能力，提高发明专利的水平。加快建立吸纳整合境外优质创新资源的新渠道、新机制，不断提高企业利用境外创新资源的能力。鼓励企业扩大对外科技交流与合作，构建产业创新国际合作联盟，主动介入国际研发分工，参与国际技术标准制定。支持企业通过并购、专利购买、建立海外研发机构等方式，引进急需的关键技术，提高引进消化吸收再创新能力。

提升产学研合作水平。提高技术攻关的组织程度，大力推进企业与大学、科研院所建立产业技术创新战略联盟，引导企业介入高校院所早期研发，形成资源共用、风险共担、利益共享的长效合作机制。推进科技成果评价体系改革，引导高校科研院所的科技人员积极参与科技成果转化，增强科研院所创新活力。实施科技平台推进工程，完善科技基础设施布局，实行重点领域和重点行业全覆盖，发挥市场配置科技资源的作用，推动人才、技术与资本、市场有效对接，促进更多创新成果向现实生产力转化。

加强科技服务体系建设。提高技术公共服务、技术成果交易、创新创业融资服务和社会化人才服务“四大平台”建设水平。到2015年，新建技术公共服务平台50个，为创新创业提供共性技术、工具软件、分析测试仪器设备、科技情报等配套技术服务。加快发展技术交易市场和技术产权交易、技术评估咨询、科技成果推广等中介服务机构，为信息发布和产权交易提供便捷高效服务。推动省内高校院所普遍建立技术转移中心，市县普遍建立科技成果转化服务中心，力争实现全覆盖。构建省级科技创业投融资联盟，积极引入创业投资，拓展科技金融服务范围。大力发展人才市场和留学回国人员创新创业服务中心等机构，提供人事代理、人才培养、人才交流、创业咨询等配套服务。

优化区域创新体系布局。支持南京开展国家科技体制综合改革试点工作，建设长三角区域科技创新中心。选择创新需求迫切、创新资源丰富、创新基础较好和引领示范作用强的区域，探索建设自主创新示范区；积极推进南京、苏州、无锡、常州等国家创新型城市建设试点工作，开展省级创新型城市建设试点；推进国家技术创新工程示范县（市）建设，建设市、县及乡镇三级创新体系，形成一批特色鲜明、优势互补的区域创新发展增长极。

第二节 建设创新型科技园区

提升发展高新区。充分发挥新兴产业集群发展的载体作用和资源集约利用的示范带动作用，加快实施创新型园区建设工程，重点推进国家级和省级高新区进一步汇聚创新资源，优化平台服务功能，加快研发和转化最新科技成果，打造引领转型发展的创新型核心园区。推动股权激励、非上市公司进入证券公司代办股权转让等政策在园区的先行先试。支持建设产业技术研究院，开放实验室等综合性研发平台，鼓励有条件的地区创建国家级高新区。到2015年，高新区实现生产总值占全省的比重提高到20%。

鼓励发展专业园区。引导各类园区向专业化方向发展，彰显特色优势，重点围绕纳米技术、物联网、生物医药、无线通信、清洁能源、环保装备、文化创意等领域，建设一批产业集聚度高、专业特色鲜明的科技园区，形成一批引领未来发展的新增长点。

大力发展科技创业园区。加强大学科技园、留学人员创业园、科技企业孵化器等各类科技创业园建设，催生一批高科技产业新业态，促进高成长性科技企业持续涌现。加强园区资源整合，推动服务内容和运行机制创新，不断提高孵化能力和孵化效率。加快园区公共基础设施和服务条件建设，引导社会力量参与园区投资、建设和管理。到2015年，全省各类创业园区孵化面积实现翻番，孵化高科技企业2.5万家，单位产出效益大幅提高，成为科技创新和人才创业最活跃的载体。

第三节 营造科技创新良好环境

建立多元化科技创新投入机制。加大政府投入力度，鼓励企业投入，引导社会投入，形成以政府投入为引导、企业投入为主体、社会资本广泛参与的多元化科技创新投入体系。探索建立科技金融体系，促进科技与金融紧密结合，大力培育和发展创业投资、股权投资，鼓励发展科技保险、科技担保公司、科技小额贷款公司、企业融资债券，吸引境内外优秀基金管理团队，引导更多的社会资本投向自主创新，全省创业投资规模超过2000亿元。拓展投融资渠道，支持更多的成长性高、科技含量高的科技型企业中小板、创业板上市，利用资本市场平台发展壮大。推进科普场馆建设，加强科学教育与培训、科普资源开发与共享，提升公民科学素质。

完善和落实鼓励科技创新的政策。加大政策实施力度，确保国家和省出台的各项科技创新政策落实到位。强化支持创新创业的财税政策，建立健全财政性资金采购自主创新产品的制度、自主创新产品政府首购和订购制度。完善科技成果转化的激励分配机制，推进技术入股和参与分配。提高科技中介组织服务水平，推动科技中介服务活动市场化和社会化。

深入实施知识产权战略。加快知识产权示范省建设，完善知识产权制度，大力提升知识产权创造能力和知识产权服务能力，加强知识产权保护、应用和管理，积极培养知识产权人才。鼓励和支持企业牵头或参与研制产业技术标准，加快形成一批重大技术和产品标准，掌握产业发展主导权。加大知识产权保护执法力度，提高知识产权国际保护能力。“十二五”期间，全省年专利申请和授权量保持全国前列，到2015年，发明专利年申请量达到10万件，商标注册总数达到44万件，作品著作权登记总量达到2.65万件。

第六章 构建现代产业体系

适应国际需求结构调整、国内消费升级新变化和科技进步新趋势，坚持走新型工业化道路，大力推进产业结构战略性调整，构建高新技术产业为主导、服务经济为主体、先进制造业为支撑、现代农业为基础，结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。

第一节 打造先进制造业基地

坚持发展高新技术产业与发展战略性新兴产业相结合，推动高新技术产业做强做大，向价值链高端攀升，向研发设计和销售服务两端延伸，提高产品附加值。

大力发展战略性新兴产业。加强规划引导，深入实施新兴产业倍增计划，重点发展新能源、新材料、生物技术和新医药、节能环保、软件和服务外包、物联网和新一代信息技术等六大新兴产业，同时大力发展高端装备制造、光电、智能电网等新兴产业，形成江苏经济新的支柱产业和重要增长点。重点实施300个以上重大产业化项目，培育500个以上重大自主创新产品，形成200个以上国内外知名品牌。发展30条新兴产业链，建设30个省级以上新兴产业特色产业基地，培育100家具有自主知识产权和知名品牌的重点企业、500家创新型骨干龙头企业。到2012年六大新兴产业销售收入实现倍增，到2015年超过5万亿元，形成一批千亿元级的科技领军型企业和产业基地。

——新能源产业。重点发展太阳能光伏、风电装备、生物质能装备、核电装备产业及高效低成本晶硅电池、薄膜电池、集成系统与设备、大功率风力发电机组、生物质能发电机组和核电装备关键零部件、新能源汽车，建设在国内外具有重要地位和较强竞争力的新能源产业研发、制造和应用示范基地。

——新材料产业。重点发展纳米材料、微电子材料、光电子材料、新型显示材料、高性能纤维复合材料、新型化工材料、新能源材料、功能陶瓷材料、新型金属材料和新型建筑材料等10类材料，加快建设一批国家级战略性新兴产业基地和一批省级特色产业基地，确保在全国处于领先地位。

——生物技术和新医药产业。重点培育生物技术药、现代中药、新型化学药、生物试剂、医用材料、医疗器械、生物制造、生物农业、生物环保和生物能源等十大产品集群，努力成为全球生物技术和新医药创新及产业化最活跃的地区之一。

——节能环保产业。重点发展节能环保装备制造、资源循环利用、节能服务和环保服务及环保工程设计等产业，建成全国重要的节能环保产业基地。

——软件和服务外包产业。重点发展基础软件、数据库、应用软件、数字内容等产品，加快发展研发设计、生物医药、动漫创意、金融服务、供应链管理等外包服务。

——物联网和新一代信息技术产业。集中建设经济领域、公共管理领域和公众服务领域十大物联网示范工程，加快培育与物联网产业链紧密关联的硬件、软件、系统集成及运营服务四大核心产业，支持无锡国家传感网创新示范区和国家云计算创新服务城市建设，打造成为全球有影响力的物联网研发、生产和应用先行区。加快建设宽带、泛在、融合、安全的信息网络基础设施及高端服务器等核心基础产业。

——高端装备制造业。重点发展电控装备、高档数控机床、航空装备、轨道交通和海洋工程装备、大吨位工程机械等，加快提高装备的智能化、自动化水平，向大型化、成套化方向发展。

——光电产业。重点开发新型光纤光缆和光电器件，加快新型半导体光电材料和有机光电材料的研发和推广应用，积极发展新一代显示技术。

——智能电网产业。重点发展风电、太阳能等可再生能源接入及控制技术，大规模储能设备，特高压和超高压输电设备，智能输变电、配电二次控制检测设备和智能电网调度系统。

全面提升主导产业。加快提升装备制造、电子信息、石油化工等主导产业发展水平，全面推进实现高端化发展，提升产业层次和核心竞争力。加强企业自主创新和技术改造，加快培育形成一批千亿元级、百亿元级品牌企业和十亿元级品牌产品。围绕区域布局优化和产业结构升级，加大有效投入，积极推进有市场前景、有技术含量、有辐射带动效应的项目建设，实现产业特色化、集聚化发展。

专栏3 主导产业发展重点

装备制造业：以机械、汽车、船舶为重点，着力打造工程机械、汽车及关键零部件、船舶制造、新型电力装备、机床等产业链。

电子信息业：重点打造集成电路、计算机及网络设备、通信等产业链。

石化工业：大力发展精细化工产品，重点改造提升盐化工、煤化工、海洋化工和农用化学品，提高产品的精细化率，以炼油为基础，以乙烯为重点，建设大型乙烯生产基地，打造大石化产业链。

改造提升传统产业。深入实施传统产业升级计划，推进纺织、冶金、轻工、建材等四大传统优势产业转型升级，围绕创新能力建设、技术装备升级、品牌质量提升，积极推进企业技术改造。加大对重点产业链、重点产业集群的技改投入和技术设备的投资力度，提高产业技术含量和装备技术水平。到2015年，四大传统产业创新能力和核心竞争力进一步增强，品牌效应与规模效益进一步提升，骨干企业关键装备达到国际先进水平，省级以上品牌产品销售收入占工业销售收入比重提高到32%左右。推进建筑业转型升级，加快建筑工业化和住宅产业化，力争在建筑业前沿技术和应用技术领域取得新突破，提升产业国际竞争力。

淘汰落后产能。发挥市场机制作用，综合运用法律、经济、技术及必要的行政手段，以冶金、建材、轻工、纺织、化工等行业为重点，依法关停淘汰能耗高、污染重、安全隐患多的落后产能。结合江苏实际和产业转型升级要求，主动和提前淘汰相对落后产能和低端产品制造能力。继续推进新一轮化工生产企业专项整治，提高产业集中度、集约化发展水平和环保、安全水平。对未按期完成淘汰落后产能任务的地区实行项目“区域限批”。

专栏4 传统产业提升重点

纺织行业：重点发展新型纺织材料及应用、品牌服装、高档绿色家纺产品、功能性产业用纺织品、新型纺织机械和关键零部件制造。

冶金行业：重点发展板管带材、优质钢、特殊钢、高档金属制品等特色短缺产品和有色金属深加工产品，推进城市特别是苏南人口密集地区城市钢铁企业跨市搬迁，开展沿海现代钢铁基地建设前期

工作。

轻工行业：支持鼓励食品、家电、塑料、五金等行业向精深加工、新型智能方向发展，推进“名、优、特、新”产品升级换代。

建材行业：重点发展新型轻质墙体材料、高效绝热隔热材料、新型管材管件等节能、环保、附加值高的建材产品。

第二节 建设现代服务业高地

推动服务业提速发展。把加速发展服务业作为产业结构优化升级的战略重点，深入实施服务业提速计划，以市场化、产业化、社会化、国际化为方向，促进生产服务业集聚化、生活服务业便利化、基础服务业网络化、公共服务业均等化，推动服务业比重提高、结构优化、竞争力提升，加快形成以服务经济为主的产业结构，树立“江苏服务”的崭新形象。服务业增加值占 GDP 比重和服务业从业人员占全社会从业人员比重每年均提高1个百分点以上。充分发挥我省制造业基础雄厚的优势，重点发展金融、现代物流、科技服务、商务服务等生产性服务业，推动服务业与制造业互动发展。顺应信息化发展新趋势，大力发展软件和信息服务、服务外包等新兴服务业，积极开发信息技术及基于信息技术的新产品，促进服务业结构优化。到2015年生产服务业占全省服务业增加值的比重超过40%。适应消费结构升级，重点发展商贸、健康、医疗、养老、社区服务等生活性服务业，加快发展文化产业、体育产业和旅游业。积极推动南京市服务业综合配套改革试点。落实税费和土地、水、电等要素价格政策，营造有利于服务业大发展的政策和体制环境。

——金融业。加快从传统信贷功能向资金融通、资源整合、价值增值和社会管理等多功能拓展。推动债券、产权交易、股权投资、期货等市场加快发展。做强做大银行、保险、证券、期货、租赁等地方法人金融企业，增强实力，拓展市场。吸引国内外优质金融机构到江苏发展。创新金融产品和服务，发展券商直投、离岸金融、信托租赁、责任保险等业务。支持大型骨干企业建立财务公司。重点推进南京河西金融中心、苏州沙湖创投基地等平台建设。把江苏打造成为国内一流的产业金融高地。

——物流业。以交通运输业为基础，依托机场、港口和铁路、高速公路枢纽，大力发展综合物流中心、专业物流中心和配送中心。加快发展第三方、第四方物流和快递配送物流，培育壮大一批现代物流企业。推进多式联运发展，提升货运组织和信息化水平，有效降低物流成本。拓展综合保税区等海关特殊监管区的功能，积极发展保税物流，开展离岸结算、转口贸易、跨境物流仓储等业务，积极开发和应用物流先进技术，构建一体化、综合性、全功能的物流平台，加快建设沟通国际、服务全国、辐射周边的现代物流产业高地。提高邮政物流发展水平。

——商贸流通业。加快现代商贸流通体系建设，进一步推广电子商务、连锁经营、大型超市、仓储式商场等新型业态，构筑实惠便利的居民商贸服务体系和快捷畅通的生产资料流通体系。推进农村现代流通服务网络建设。加快建设一批面向全国乃至国际的具有物流集散、批发交易、价格发现、信息发布、电子商务等综合功能的现代产品交易市场。

——旅游业。打造以观光旅游为基础、休闲度假为主导、专项旅游为特色的新型产业体系，积极开发体验性的科技、海洋、体育和商务旅游等新兴旅游产品，加快推进重大旅游项目建设，进一步完善旅游公共服务和配套服务体系，培育集旅游饭店、景区、交通、旅行社于一体大型旅游企业集团，着力提高旅游业的组织化、集约化和国际化程度，把江苏建设成为国际知名、国内一流的旅游目的地。

——房地产业。着力优化房地产供给结构，合理引导住房需求，加大中低价位、中小套型普通商品住房建设力度，完善适应不同消费需求的房地产市场。推进住宅产业现代化进程，推广绿色建筑和成品住宅，发展为工业、商务及其他行业服务的房地产业，规范物业服务行为。完善房地产市场服务体系，加快住房信息系统建设，规范房地产市场秩序，抑制投机需求，促进房地产业平稳健康发展。

——软件和信息服务业。以提升信息化应用水平为重点，巩固发展行业应用软件、嵌入式软件、系统集成等优势产品，着力推进软件服务化和网络化发展，积极开拓电子商务、云计算、增值电信、

互联网内容产业、3G 网络服务、网络电视、网络教育、网络游戏、移动多媒体广播电视等新兴市场，大力发展基于互联网的系统集成供应商、网络增值运营商、解决方案服务商。重点打造以南京“中国软件名城”为核心的苏南软件产业带，把江苏建设成为国内信息化水平最高、国际上享有较高美誉度的软件和信息服务业强省。

——服务外包业。积极引导企业拓展供应链管理、金融分析、软件开发、医药研发等技术含量和附加值高的业务，加快发展总集成、总承包业务，完善接发包服务平台，促进境内外包发展，建成全国服务外包高地和国际知名服务外包产业集聚区。

——科技服务业。积极发展自主研发、产品设计、科技测试、技术转移、科技咨询及评估鉴定、知识产权管理、质量技术监督等科技服务业。依托各类园区、高校、科研院所和大型企业研发机构，建设一批产学研相结合的研发载体和平台，逐步建成完善的科技公共服务平台和协作网络，引导科技中介服务机构向专业化、规模化和规范化方向发展。在全省范围内形成开放协作、功能完备、高效运行的科技服务体系。

——商务服务业。大力发展广告、会展、法律服务、会计审计、咨询等商务服务和租赁业，加强资信调查与评级等信用服务体系建设。加快推进南京河西中央商务区、昆山花桥国际商务城、连云港大陆桥国际商务中心商务服务业集聚区发展。努力把江苏建设成为商务服务业最好、商务成本最低、商务环境最优的省份。

——教育培训业。重点发展职业技术培训和继续教育，拓展海外教育，规范教育中介服务，加大对重点产业领域的高级管理人才、专业人员和技能型人才的培训力度，培育本土培训品牌，把江苏建设成为具有较强影响力和辐射力的教育培训高地、产业高端人才培养中心和专业技术人才实训中心。

——家庭服务业。重点发展家政服务、社区服务、养老服务、健康服务、医疗服务，积极开发家庭用品配送、实物租赁、家庭救助等新产品和新市场，形成品牌化、标准化、规模化、连锁化的经营模式，在全国率先建立比较健全的惠及城乡居民多种形式的服务体系。

加快服务业专业化发展。推进制造业企业分离发展服务业，建立从产品创意、设计、研发到物流、营销、品牌推广等各类专业化服务业企业。“十二五”期间，全省每年分离1000家以上制造业企业发展服务业，其中省内重点行业的龙头企业每年不少于50家。大力发展专业服务中心、行业协会、科技中介机构等专业服务组织，积极发展为企业和各类社会组织提供整体解决方案的服务业企业。加快服务业标准化建设，突出抓好重点领域服务标准的制定与推广，积极推进国家级、省级服务业标准化示范项目。鼓励服务业企业采用国际标准，进一步提高服务质量和效率。“十二五”期间，组织制定省级服务业地方标准100项，新建国家级、省级服务业标准化试点120个，采用国际标准和国外先进标准50项以上。

大力发展城市服务经济。加强中心城市资源整合，有序推进旧城更新和“退二进三”，合理规划建设新型商业街区、文化创意街区及城市综合体，集中布局商务、商贸、金融、创意等服务功能区。积极发展总部经济、楼宇经济，吸引国内大企业集团、跨国公司总部或地区总部及其研发中心、销售中心、采购中心、结算中心落户。大力发展休闲娱乐、旅游、餐饮、购物等与人民生活密切相关产业，进一步提高服务质量和水平。

第三节 发展现代农业

坚持走中国特色、江苏特点农业现代化道路，按照优质、高产、高效、生态、安全的要求，积极推进农业规模化、产业化、标准化、信息化，大力发展现代农业，提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力。

提高农业综合生产能力。深入开展粮食高产增效创建活动，稳定发展粮食生产，积极发展优质稻米和专用小麦，大力推广粮食高产技术，努力提高单产、质量和效益。推行测土配方等科学施肥技术，加强农田地力保护与修复，实施中低产田改造、土地整理、盐土改良等工程，推进高标准农田建设。

加快农业机械化，提升农业生产机械化水平。加强农业气象服务，建设现代农业气象服务体系，全面提高农田增产增收和防灾减灾能力。落实并完善粮食储备制度，形成动态调整机制，确保粮食供给安全。到2015年，粮食播种面积稳定在7800万亩左右，粮食总产量稳定在650亿斤左右，保障口粮省内自给。

发展高效设施农业。加快设施园艺提档升级，组织实施园艺作物标准园创建活动，推进高效蔬菜、花卉苗木、应时鲜果、高档茶叶、食用菌等设施化生产。推进生猪、家禽、奶牛等标准化规模养殖，发展肉羊等特色畜产品，提升集约化发展水平。大力发展特色水产业，推进标准化鱼池、渔船改造，加快渔港建设。建设一批现代农业产业园区、现代特色产业基地和现代农业示范区，增强示范带动能力。加快农业标准化步伐，大力发展无公害绿色有机产品，加强农产品品牌建设，确保农产品质量安全。积极拓展农业功能，发展农业服务业和乡村旅游业。到2015年，高效设施农业面积达到1100万亩。

推进农业产业化经营。围绕发展优势特色产业，重点扶持一批产业关联度大、市场竞争力强、辐射带动面广的农业龙头企业，培育一批有特色、有规模的农产品加工集中区，发展壮大农产品精深加工业，到2015年农产品加工业产值与农业总产值之比达到1.6:1。支持农产品市场体系建设，建立以农产品批发市场为核心、农贸市场为支撑、大型超市为平台的农产品流通市场体系，发展农产品电子商务、连锁配送，促进农产品高效流通。开展连锁商业企业和农民专业合作社鲜活农产品“农超对接”试点。支持国家现代农业示范区和农业科技示范园等建设。加快发展农民专业合作社，积极发展土地集中型、合作经营型、统一服务型等多种形式的农业适度规模经营，到2015年农业适度规模经营面积占耕地面积比重达到60%以上。发展外向型农业，实施农产品出口振兴计划，加强农产品出口示范区和示范基地建设，扩大优势农产品出口。支持申报认定地理标志农产品，大力发展订单经营。推进镇江等丘陵山区生态和农业综合开发。

建立健全农业社会化服务体系。构建以公益性农技推广机构为依托，科技示范园区为载体，科技示范户为基础，农业科研教学单位等为补充的新型社会化服务体系，组建农业科技创新联盟，加快农业科技创新和产业化技术开发，大力发展种业产业，加速农业科技成果转化和推广应用。建立公开、公平、规范、有序的交易平台。实施农业信息服务全覆盖工程，提升农村信息服务水平。巩固和完善农业保险制度。

第四节 促进产业集聚发展

加快培育特色产业基地。以新兴和优势产业为重点，依托专业园区、科技园区和开发区，引导新兴产业、主导产业和传统优势产业资源集聚，形成一批市场影响力大、产业配套能力和创新活力强的特色产业基地，构建“带”、“群”、“网”状分布的产业基地格局。重点建设南京软件和服务外包、苏州电子信息和纳米技术、无锡太阳能和物联网、泰州生物医药、徐州工程机械、常州输变电设备、扬州汽车及零部件、南通海工平台、盐城风电装备及昆山液晶显示等龙头带动型、创新驱动型和品牌推动型基地。到2015年，培育建设一批销售收入超500亿元、超千亿元的省级特色产业基地，逐步形成“一县一基地”发展格局。

着力发展现代服务业集聚区。运用信息技术和先进管理理念整合资源，推动现代服务业集聚区建设由规模扩张转向质量提升。发挥工业开发区产业优势，建设现代物流、科技研发、软件信息、创意设计等现代服务业集聚区，强化生产服务配套功能，形成集群分布、分工明确、互相支持的完整产业链，促进生产制造和生产服务共同发展。立足各类交通枢纽，构建快速便捷、货畅其流的集疏运体系，推进现代物流和产品交易市场集聚区建设。依托城市存量资产，结合城市功能定位，发展商务服务、创意设计等高端现代服务业集聚区。建立完善金融、会计、审计、会展等商务类平台，信息咨询、产权交易、检验检测等技术类服务平台，推动服务、资源和信息共享，促进集聚区提档升级。到2015年，省级现代服务业集聚区超过100家，其中营业收入超1000亿元的省级现代服务业集聚区3家，500亿元的6家，省级现代服务业集聚区营业收入占相关行业营业总收入比重达到55%。

推动企业做强做大。引导各类生产要素向优势企业和行业龙头企业集中，推动骨干企业做强做大。以品牌、技术、资本为纽带，促进企业优化产业组织结构，鼓励企业进行跨地区、跨所有制兼并重组，形成一批主业突出、拥有自主知识产权和自主品牌、具有较强竞争力的大型企业（集团）。推动规模大、质量好、运作规范的企业将资产、业务注入上市公司，壮大上市公司规模，提升经营能力。实施品牌工程，鼓励企业创建知名品牌、驰名商标和著名商标，争创国际知名品牌，支持企业商标境外注册和专利申请，不断扩大品牌国际知名度。“十二五”期间，新增驰名商标100件以上，省著名商标1000件以上。

完善中小企业服务体系。按照产业供应链要求，扶持中小企业向“专、精、特、新”方向发展，建立大企业、中小企业相互协作的战略联盟。拓宽中小企业直接融资渠道，发展融资担保，支持符合条件的中小企业境内外上市。推进中小企业公共技术支持平台建设，建立完善技术转移和交易平台。启动中小企业创新工程，鼓励技术创新，培育一批具有独立知识产权的示范企业。

第五节 提升信息化带动能力

加快信息技术广泛应用。大力推进信息技术在各行业各领域的应用，提高产业发展层次和水平，推进工业化和信息化深度融合。加快信息技术改造生产过程，加大工业软件应用，提升装备信息化水平，促进企业生产过程的自动化、网络化和智能化。加快信息技术融入产品研发，推进工业设计和功能创新，大幅度提高产品的信息技术含量和附加值。加快信息技术改进企业管理效率，推广应用企业信息系统，促进企业流程再造和管理创新。加快信息技术拓展新兴领域，发展新型业态。建立健全覆盖全省的电子政务内网和信息公共服务平台，促进政务信息资源共享和业务协同。大力推进社会发展领域信息化，促进各类资源开发利用和共享。

积极推进“三网融合”。重点支持南京深入开展“三网融合”试点。推进广电、电信业务双向进入，加快广电、电信网络升级改造，促进网络设施互联互通，推动新区网络建设一网共建共享。大力推进政务、经济、社会管理和公共服务领域“三网融合”业务的广泛应用，鼓励企业开展“三网融合”技术研发及产业化。积极支持非试点地区创造条件，开展“三网融合”试点工作，到2015年全省各地区全面实现“三网融合”协调发展。加强网络信任体系和安全保密设施建设，强化政府部门、重点行业重要信息系统等级保护、风险评估、应急预案编制演练等保障工作，确保基础信息网络和重要信息系统安全。

第七章 建设教育强省和人才强省

全面落实国家和省中长期教育、人才规划纲要，充分发挥教育资源优势，以服务社会为导向，以提高质量为核心，加大教育改革力度，落实教育优先投入机制，坚持人才优先发展，率先建成教育强省、人才强省，提高人才对经济社会发展的贡献率。

第一节 加快教育现代化步伐

高水平普及基础教育。促进义务教育优质均衡发展，强化对农村地区、经济欠发达地区的支持，合理配置教育资源，有效减少择校现象，确保义务教育高水平、全覆盖。推动普通高中优质特色发展，开展高中课程基地建设，鼓励学校加强自身文化建设，形成教育教学特色，开展自主性、合作性、探究性学习、社区服务和社会实践。切实加强学前教育，普及科学保教方法，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制，基本普及三年学前教育。强化基础教育公平，完善助学体系，建立学前教育资助制度，保障残疾儿童少年、家庭经济困难学生、进城务工人员随迁子女等平等接受教育权利，加强对留守儿童的教育和服务。

提升高等教育办学水平。推动高等教育内涵发展，着力提高教学质量，创新人才培养模式，优化学科专业结构，强化实践教学环节，加强创业教育和指导，扩大高层次创新型人才和应用型、复合型、技能型人才培养规模。加快高水平大学建设，大力支持“985工程”高校创建世界一流大学，推进“211工程”高校建设，提升地方高校建设水平。实施江苏高校优势学科建设工程，形成基础学科、应用学科、新兴交叉学科等多类重点学科以及各类优势学科协调发展的学科体系，进一步增强高校的科技创

新能力。加强创新教育，提升大学生实践创新能力。发挥高水平高校的辐射作用，加大对苏中、苏北高校和高职院校的对口支援力度。

创新发展职业教育。把发展职业教育放在更加突出位置，以服务为宗旨、就业为导向，统筹发展中等职业教育与高等职业教育，协调推进学历教育与职业培训。加强职业教育改革创新，深化课程改革，调整优化职业教育布局，提高服务区域发展能力。发展示范性职业院校，推进职业教育实训基地、师资队伍、品牌特色专业和精品课程建设，完善产教结合、校企合作制度，健全和规范校企办学，全面推行工学结合、校企合作、顶岗实习的人才培养模式。

加大教育改革力度。全面实施国家教育体制改革试点项目，加快教育管理创新，推进政校分开、管办分离，建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。全面实施素质教育，加快教育教学模式创新。积极稳步推进中等、高等学校考试招生制度改革，扩大招生自主权。深化高等教育管理体制改，积极建设综合改革试验区，增强高校办学自主权。深化办学体制改革，积极鼓励支持社会力量通过公办民助、委托管理、合作办学等方式参与举办非义务教育公办学校，大力发展民办教育，不断满足人民群众多层次多样化的教育需求。扩大国际交流合作，加大引进海外优质资源力度，提高教育发展国际化水平。加大教育投入，完善投入管理机制，确保财政教育支出增长高于财政经常性收入增长，财政教育支出占一般预算支出比例高于中央核定的比例，全社会教育投入增长高于地区生产总值增长。

第二节 构建创新创业人才高地

大力培养引进人才。推进高层次创新创业人才引进计划、333高层次人才培养工程、科技企业家培育工程，加强创新团队建设，培养能够突破关键技术、拥有自主知识产权的创新型科技人才队伍和依靠核心技术自主创业的科技企业队伍。推进新一轮六大人才高峰行动计划，加大重点产业和重点领域急需紧缺人才开发力度。创新人才培养模式，推进学校教育与实践锻炼相结合、国内培养与国际交流合作培养相结合，实施十大重点人才工程，统筹推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才和社会工作人才队伍建设。到2015年，人才资源总量达到 1100万人。

创新人才发展机制。全面落实十项重大人才政策，推动人才发展体制机制创新。发挥用人单位评价的主体作用，发展专业化、社会化的人才评价组织，建立以品德、能力、业绩、素质为导向的社会化人才评价发现机制。改革人才选拔使用方式，促进人岗相适、用当其时、人尽其才，形成有利于各类人才脱颖而出、充分施展才能的人才选拔使用机制。完善分配、激励、保障制度，建立健全与工作业绩紧密联系、充分体现人才价值、鼓励人才创新创造和维护人才合法权益的激励保障机制。

专栏 5 十大重点人才工程

“双创”人才工程。到 2015 年，全省资助 1.5 万具有自主创新成果的高层次创新创业人才，建设 5000 个创新团队。

高层次人才引进工程。到 2015 年，引进海外留学回国人员 1.5 万名，引进能够发展高新技术产业、带动新兴学科发展以及教育、文化、卫生等领域拔尖人才 1500 名。

青年人才工程。到 2015 年，培养 3000 名具有较高水平、取得显著成果和突出业绩、并能推动地区和行业发展的青年人才。

“三支”队伍培训工程。到 2015 年，培训党政领导干部 1.5 万人，培训规模以上企业主要负责人 1 万人，培训各类高层次专业技术人才 1 万人。

新兴产业人才工程。到 2015 年，六大新兴产业高层次专业人才新增 5 万名。

高层次文化人才工程。到 2015 年，资助培养、引进的高层次文化人才达 1000 名，其中文化艺术名家 100 名、文化产业领军人物 100 名。

现代服务业人才工程。到 2015 年，培养和引进现代服务业人才 2.5 万名。

教育卫生人才工程。到 2015 年，面向海内外选聘 200 名特聘教授，组织 1.5 万名学校校长、教

师和学校管理人员赴国外培训。面向海外引进 25 名特聘医学专家，建设 50 个医学创新团队，培养 250 名医学重点人才，培训 1.2 万名住院医师、全科医师。

高技能人才工程。到 2015 年，新增高技能人才 100 万人，其中紧缺型技师、高级技师 5 万人。

现代农业人才工程。到 2015 年，引进和培育 50 个现代农业科技创新团队，培养涉农专业中专毕业生或持有职业资格证书的农民共 50 万名，培育 5 万名现代农业技术推广人才，5 万名农业产业化龙头企业负责人、农民专业合作社带头人、农村经纪人等经营服务人才。

优化人才发展环境。努力营造充满活力、富有效率、更加开放的人才制度环境，最大限度调动人才的积极性和创造力。大幅度增加人才发展投入，鼓励企业和社会组织建立人才发展基金，建立多元化人才投入体系。倡导形成支持创业、崇尚创新的社会氛围，鼓励人才创新创业，优化企业家发展环境。发展人才服务业，加快建立人才公共服务体系。加大人才服务力度，不断改善工作条件和生活条件。进一步推进人力资源市场体系建设，发展专业性、行业性人才市场，促进人才公平竞争和合理流动，鼓励和支持各类人才向沿海地区、苏北地区流动，到农村、基层就业创业。大力推进人才国际化进程，出台海外高层次人才“居住证”制度，制定促进人才发展的公共服务政策。

专栏6 十项重大人才政策

促进人才投入优先保证的财税金融政策，引导和鼓励人才创新创业政策，人才创新创业服务平台建设政策，产学研合作培养人才政策，引导人才向企业集聚政策，引导人才向沿海、苏北和基层流动政策，人才国际化政策，促进人才发展的公共服务政策，知识产权保护政策，人才表彰奖励政策。

第三篇 扩大内需 保持经济平稳较快发展

第八章 形成扩大内需长效机制

坚持把扩大内需作为经济发展的基本立足点和长期战略方针，充分挖掘内需特别是消费需求的巨大潜力，不断增强经济增长的内生动力，加快形成消费、投资、出口协调拉动经济增长的新局面，增强经济发展的稳定性、协调性。

第一节 提高消费对经济增长贡献率

持续扩大居民消费需求。把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点，继续实施消费需求重点工程，完善和落实鼓励消费的各项政策，释放城乡居民消费潜力。增加就业创业机会，完善收入分配制度，加快提升城乡居民收入水平，增强消费能力。完善社会保障体系，加强社会公共服务，形成良好的居民消费预期，增加即期消费，稳步提高居民消费率。“十二五”期间，社会消费品零售总额年均增长16%以上，消费市场规模达到2.8万亿元以上。

拓展消费新空间。顺应居民消费由生存型向发展型升级的趋势，发展新型消费业态，培育消费热点，扩大文化、体育健身、娱乐、旅游、信息等服务型消费，推动大宗消费，实现消费结构升级。以扩大农村消费为重点，鼓励商贸连锁企业进镇进村，加快构建完善的农村商品流通网络体系，大力开拓农村消费市场，创造和激发农村新的市场需求。加大企业技术创新力度，不断创造新产品，增加新供给。开拓新的消费领域，引领新的消费需求。积极落实带薪休假制度。

培育新型消费模式。加大金融产品和服务创新力度，鼓励发展消费信贷。积极发展租赁消费、网络消费等新型消费，促进网络购物、电子商务、远程服务等新型消费方式不断壮大。积极倡导新型消费理念，培育新型消费文化，合理引导消费行为，发展节能环保型消费品，推进文明、节约、绿色、低碳消费模式。

改善消费环境。深入推进放心消费创建工作，进一步规范市场秩序，营造安全放心的消费环境。深入开展消费者权益宣传教育，积极发展消费者权益保护中介机构，加大消费者权益保护力度。加快城乡消费服务市场体系建设，形成覆盖社区、便捷高效的服务网络，提高居民消费的便利性。建立健全消费信用体系，打击假冒伪劣产品，打击不正当竞争行为。

第二节 积极扩大有效投入

着力优化投资结构。发挥投资对扩大内需的重要作用，保持投资规模合理增长，深化投资体制改革，以投资结构优化促进产业结构调整。强化政策导向，促进投资进一步向民生和社会事业、农业农村、新兴产业和现代服务业、科技创新、生态环保、资源节约、重大基础设施等领域倾斜，引导投资更多投向经济薄弱地区。促进投资消费良性互动，实现扩大投资与增加就业、改善民生有机结合，创造最终需求。提高生产性投资的产出效益，扩大公益性投资的社会效益，促进投资质量和效益稳步提升。“十二五”期间，全社会固定资产投资年均增长14%以上。

鼓励扩大民间投资。切实落实好促进民间投资的各项政策措施，增强投资的活力和动力。放宽市场准入，鼓励民间资本进入基础产业、基础设施、市政公用事业、社会事业、金融服务等领域，提高民间投资在总投资中的比重。加大民间投资合法权益保护力度，引导民间投融资行为规范发展。

加强投资调节与管理。坚持以市场为导向，运用经济、法律手段，辅之以必要的行政手段，有效引导与调控全社会投资。积极推行政府投资项目代建制和公示制度，开展项目后评价。严格执行投资项目用地、节能、节水、环保、安全等准入标准，有效遏制盲目扩张和低水平重复建设。建立完善行业投资、生产与市场供求情况的信息发布制度，加强对企业投资的咨询服务。

第三节 合理配置财政资源

按照公共财政服务于公共政策的要求，进一步优化调整财政支出结构，优先投向基本公共服务、社会发展、“三农”、节能减排等领域，确保公共财政支出占全部财政支出的比重逐年提高。发挥财政专项资金的作用，突出重点领域和薄弱环节，提高财政资金使用效益。加大对限制开发区域的转移支付力度，重点支持基本公共服务、农业生产和生态保护，增强基本公共服务供给能力。严格审计监督，加强制度保障。明确界定政府投资范围，加强和规范地方政府投融资平台管理，防范投资风险。

第九章 建设现代化基础设施体系

按照率先实现基础设施现代化的要求和综合提升、适度超前的原则，大力推进新一轮基础设施建设，全面提升现代化建设的支撑能力。

第一节 综合交通运输体系建设

优化交通结构，加强各种交通运输方式之间、城乡交通之间和城际交通之间衔接协调，突出综合交通大通道、大枢纽建设和江北铁路网建设，率先基本实现交通基础设施现代化，基本形成布局合理、功能完善、衔接畅通、安全高效的综合交通运输体系。

——综合运输通道和综合交通枢纽建设。重点加强沿海、沿江、沿东陇海和沪宁四大国家级综合交通运输大通道建设，加快淮扬镇常、徐宿宁杭、宁连和徐宿淮盐四条省级综合运输通道建设，形成“四纵四横”综合运输通道骨架。以港口、机场和铁路、公路客货运站为主要节点，重点建设南京、徐州、连云港三大国家级综合运输枢纽，推进10个省级综合运输枢纽建设，实现客运“零换乘”和货运“无缝衔接”。

——铁路和轨道交通建设。到2015年，新增铁路营业里程超过1300公里，时速200公里以上的电气化铁路基本实现通达省辖市。重点建设苏北、苏中铁路网和苏南轨道交通网，建成京沪高速铁路江苏段、沪通铁路、宁杭铁路、宁安城际铁路、连盐铁路、郑徐和徐连客运专线，完成宁启铁路、新长铁路淮安至南通段等复线电气化改造，形成区域间及沿海地区主通道；尽快开工建设沿江、通苏嘉城际、宁连（淮扬镇）等铁路，争取开工建设徐宿淮盐铁路、泰锡宜、宁淮等城际铁路，基本形成“三纵六横”的铁路主骨架和苏南地区城际快速轨道网。积极推进江阴-靖江铁路过江通道建设，加快构建苏北腹地铁路网和沿江两岸区域快速客运网。建成铁路南京南站等一批综合客运枢纽。加快南京、苏州、无锡城市轨道交通建设，推进常州、徐州、南通等城市轨道交通规划和建设，积极开展南京都市圈轨道交通规划研究。

——重点空港和海港建设。以南京禄口和苏南硕放两个枢纽机场为核心，进一步增强空港运输能力。完成南京禄口国际机场二期和苏中江都机场工程，实施苏南硕放国际机场、徐州观音机场、南通

兴东机场和盐城南洋机场等扩建工程，加快推进连云港机场迁建工程，到2015年，南京禄口机场客运达到2500万人次，苏南硕放机场达到600万人次。以强化连云港港和太仓港功能为重点，促进沿海、沿江港口协调发展，全力打造上海国际航运中心北翼港口群。加快以连云港港为龙头的沿海港口群建设，基本建成连云港港30万吨级深水航道，加快10万吨级集装箱码头和30万吨级原油码头建设，推进洋口港区、大丰港区和滨海港区等深水航道建设；推进太仓港集装箱码头资源整合和扩能建设，建成集装箱干线港，推进江海联运中转枢纽港建设；抓住长江深水航道建设机遇，提升南京港、镇江港等沿江港口发展水平。到2015年，连云港港、太仓港集装箱吞吐量分别突破800万和600万标箱。大力推进口岸建设，支持有条件的口岸开放升级。

——内河航道和港口建设。以形成“两纵三横一网”内河干线航道为目标，基本建成长江南京以下12.5米深水航道，建设京杭运河、连申线、淮河出海航道及盐河、芜申线、苏南干线航道，构建长江三角洲地区内河高等级航道网络，形成发达的水运网。加快建设刘大线、杨林塘等疏港航道，完善港口集疏运体系。积极构建与干线航道相匹配的内河水运枢纽，重点推进徐州港和无锡港国家级内河港口建设。

——公路网建设。重点实施全省干线公路网络、过江通道、高速公路网络完善及主骨架扩容工程建设，加强路网衔接，完善农村公路网络。建成泰州长江大桥、崇启大桥、南京长江四桥、临海高等级公路和宿迁至新沂等高速公路；开工建设沪通和五峰山公铁过江通道、崇海大桥以及苏锡常南部等高速公路，实施沪陕高速公路江广段、京沪高速公路淮江段、沿江高速公路常州至太仓段等扩建工程；加快推进京沪高速公路新沂至淮安段等扩容工程前期工作，组织开展泰州至常州过江通道、南京长江五桥等项目规划研究工作。

第二节 水利建设

继续完善水资源供给骨干工程体系，提高水资源调配能力和饮用水源安全保障能力，基本建成高标准的防洪除涝工程体系，提高防洪保安能力。

——流域和区域防洪保安治理。推进新一轮淮河治理，完成淮河入江水道整治，实施淮河入海水道二期工程、通榆河南延扩工程。结合滩涂围垦开发，巩固提高海堤防台防潮标准。继续推进长江干流河道整治及长江口综合治理。加大里下河等重点区域中小河流和重点洼地治理力度。完善大中城市的防洪排涝工程体系，加快小城市和重点中心镇引排工程建设，提高城乡防洪排涝标准。到2015年，淮河水系防洪标准全面达到100年一遇，沂沭泗水系全面达到50年一遇，太湖流域达到50年一遇，重要支流及区域重点河道的防洪标准达到20年一遇以上；全省大中城市达到国家规定防洪标准，城市重要河道排涝标准基本达到20年一遇。

——水资源供给和保护。完成南水北调东线一期工程，建成泰州引江河、泰东河、滙汀河、川东港、九圩港拓浚等沿海供水骨干工程，提高沿海和苏北缺水地区的水资源保障能力。到2015年，实现淮北地区年增供水量19亿立方米，其中沿海北部地区5亿立方米；实现沿海中部、南部地区年增供水量12亿立方米。提高空中云水资源利用，在苏北、沿海及环太湖地区建立人工影响天气基地。建成走马塘、新沟河、新孟河等太湖引排骨干工程，实现太湖与长江的畅引畅排。加强南水北调、江水东引、引江济太三大调水系统的清水通道建设，扩建新沂河尾水通道。加强饮用水源地保护，增强城乡饮用水源安全保障能力。

——农田水利建设。加强农田水利基础设施建设，推进小型农田水利重点县建设，以县为单位，集中连片，综合治理，加快实施大中型灌区改造和节水项目，推进重点中型灌区改造和末级渠系建设。

第三节 能源设施建设

加快能源和电网建设步伐，优化能源结构和能源布局，增强能源供给保障能力。到2015年，电力可供装机容量达到11000万千瓦，其中可再生能源装机占7%左右；天然气供应争取达到270亿立方米。

——新能源发展。核电建设，加快连云港田湾核电建设，推进江苏第二核电站前期工作，到2015

年核电装机达到400万千瓦。风电建设，有序推进陆上风电，重点建设龙源如东三期、华电灌云、中电投大丰二期、国华东台二期等陆上风电场项目；加快发展海上风电，推进海上风电场示范项目和海上风电特许权招标项目，支持沿海风光互补发电示范基地建设，到2015年建成风电装机600万千瓦。天然气接收基地建设，确保如东 LNG 项目一期工程投产运行，推进连云港、滨海 LNG 项目以及如东 LNG 二期等项目前期工作。推进抽水蓄能电站建设，加快建设溧阳抽水蓄能电站，争取开工建设句容抽水蓄能电站。探索发展非并网的中小型太阳能光伏电站。

——电源点建设。优化燃煤电厂区域布局，重点向沿海、苏北地区倾斜；优化燃煤发电装机结构，重点发展清洁、高效、大容量机组，继续实施“上大压小”；继续支持燃气发电机组建设，有序推进热电联产，做好分布式能源示范项目。

——能源供应和储备基地建设。积极利用区外来电，“十二五”期间新增协议区外来电规模1000万千瓦左右。大力开发组织国内外煤炭资源，在苏北、沿江和沿海地区布局建设5个煤炭中转储备基地，保障能源供给。推进连云港原油商业储备库、如东成品油库前期工作，加快扬中成品油集散中心和省内成品油库建设。增强油气管道输送能力。积极争取把连云港和南通纳入国家石油战略储备基地规划。

——坚强智能电网建设。加快特高压和500千伏骨干网架建设，实施沿海通道、核电扩建送出、苏南电网优化、锦屏—苏州特高压直流和第五过江通道等工程，形成500千伏“五纵五横”坚强网架。区外来电接纳能力达到2000万千瓦以上，“北电南送”过江输电能力超过1400万千瓦，苏南电网“西电东送”输电能力约1000万千瓦。注重新能源与电网的协调发展，显著提高电网接纳新能源发电的能力。推进新一轮农网升级改造，加快智能电网及运行体系建设。

第四节 信息基础设施建设

重点推进新一代移动通信、光纤宽带、下一代互联网、下一代广电网等建设，构建新型信息服务网络。实施宽带江苏计划，提高城市光纤入户覆盖率和行政村光缆通达率。推进无线江苏工程建设，促进移动互联网发展。强化人口、地理、金融、税收、统计等基础信息资源开发利用，促进公共基础信息资源充分共享。加快智慧城市建设，加大基层信息基础设施建设力度，加强应急通信保障能力建设，全面提升全省信息基础设施水平。

第四篇 惠民优先 着力构建和谐

第十章 保障和改善民生

紧紧围绕民生幸福这一发展的根本目的，坚持以人为本、民生优先，积极推进创业富民、就业惠民、社保安民，着力保障和改善民生，提高基本公共服务均等化水平，使发展成果惠及全体人民，实现经济发展与民生改善的有机统一。

第一节 促进劳动者充分就业

积极增加就业岗位。坚持把促进就业作为民生之本，作为经济社会发展的优先目标，加强政府对就业工作的引导，实施更加积极的就业政策，建立产业结构调整与就业结构调整有机结合的良性互动机制，大力发展智力和劳动密集型产业、服务业和小型微型企业，多渠道开发就业岗位。鼓励在规范的市场环境下，实行多种形式的灵活就业、自主择业。建立健全失业评估和失业预警机制，建立失业调查制度。

鼓励支持自主创业。发挥创业带动就业的倍增效应，从税收、贷款、政府补贴等各方面加大对创业的扶持，多渠道增加创业贷款，扩大创业补贴范围，营造鼓励创业的环境。建立健全创业培训体系和创业服务体系，建设一批示范性创业培训（实训）和创业孵化基地。加强对创业者劳动成果和合法权益保护。

帮助重点人群就业。把解决高校毕业生、城镇就业困难人员、农村转移劳动力就业工作放在重要位置，加强就业服务和政策支持，畅通大学生到城乡基层、中小企业和自主创业的就业渠道。优先扶持和帮助零就业家庭、农村零转移家庭等城乡困难群体就业，加强就业和创业培训，开发公益性岗位，落实社保补贴政策，形成及时有效帮助困难群体和零就业家庭就业的长效机制。

加强公共就业服务。构建统一规范灵活、城乡一体化的人力资源市场体系，加强制度化、专业化、

社会化和信息化建设，实现城乡公共就业服务体系全覆盖，为劳动者提供优质高效的服务。加强职业培训和择业观念教育，健全面向全体劳动者的职业技能培训制度，针对不同群体就业要求和经济社会发展需求，实施有针对性的培训。建立全省重点企业用工需求信息平台，促进劳动力供求双方的有效对接。完善就业与社会保障联动机制，增强就业的稳定性。规范发展各类人力资源服务。

构建和谐劳动关系。发挥政府、工会和企业作用，努力形成企业和职工利益共享机制，建立和谐劳动关系。认真落实劳动合同制度和集体协商集体合同制度，坚持以职代会为基本形式的企业民主管理，进一步强化工时、定额等劳动标准管理，加大欠薪清偿保障力度。指导督促企业增强劳动法制意识和社会责任意识，规范用工行为，改善劳动条件，落实人文关怀。健全劳动保障监察工作体系，加大执法力度，完善劳动争议处理机制，维护劳动者特别是一线职工、劳务派遣职工和农民工的合法权益。

第二节 实施居民收入七年倍增计划

切实提高劳动报酬在初次分配中的比重。坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，有效增加劳动报酬在初次分配中的比重，按照居民收入增长与经济发展、劳动报酬增长与劳动生产率提高“两个同步”的要求，大力实施居民收入七年倍增计划。切实增加农民收入，加快形成以生产经营收入为基础、工资性收入和财产性收入为重点、转移性收入比重稳步提高的农民收入增长机制，健全农产品价格保护制度和农业补贴制度，提高农民工工资水平。建立职工工资随劳动生产率增长而增长、最低生活保障随物价指数增长而增长的长效机制。不断扩大工资集体协商制度的覆盖面，推动企业完善工资决定机制。继续完善并落实工资指导线、劳动力市场工资指导价位和行业人工成本信息制度，引导企业合理进行工资分配。逐步提高最低工资标准，确保低收入者收入增长不低于居民收入平均增长。完善公务员工资制度，深化事业单位工资分配制度改革。坚持劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配，鼓励增加经营性收入和财产性收入，进一步扩大中等收入人群比重。

努力优化二次分配。强化政府调节，规范分配秩序，加强税收征管，有效调节过高收入，减轻中低收入者税收负担，缩小城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距。加大财政对公共服务领域的投入，对经济落后地区和农村地区的转移支付力度，普遍增加城乡居民社会福利。建设个人收入信息体系，加强对垄断行业企业收入的调控与监管，规范企业内部薪酬管理制度。

第三节 加强和完善社会保障

扩大社会保障覆盖面。提高城乡低保、新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险、新型农村社会养老保险全覆盖水平，初步实现人人享有基本社会保障。继续推进农民工、非公经济组织从业人员、灵活就业人员和自由职业者等符合条件的各类群体纳入相应的社会保障制度。高度重视对低收入、未就业等特殊困难群体的帮扶救助，重点推进困难企业退休人员、职工参加城镇职工基本医疗保险和在校大学生参加城镇居民医保，做好断保人员续保工作。到2015年，实现社会保障全覆盖，新型农村合作医疗实际补偿比提高到70%左右。

完善各项社会保障制度。逐步做实企业职工基本养老保险个人账户，逐步统一企业缴费比例。推进机关、事业单位养老保险制度改革。全面建立城镇居民养老保险制度，巩固和完善新型农村社会养老保险制度，加大对特殊群体参保的扶持力度。建立被征地农民“先保后征”制度。健全覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系，逐步提高保障标准。鼓励发展企业年金、职业年金和补充医疗保险，积极发展适应城乡居民的商业养老和健康保险。落实扩大失业保险基金支出范围试点政策，强化预防失业、促进就业功能。扩大工伤保险覆盖范围，逐步建立工伤预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度。积极推进生育保险制度，将所有用人单位纳入生育保险覆盖范围。强化社会保险基金监管，完善基金监督体系，形成抗风险机制。提高社会保障制度统筹层次，实现企业职工基本养老保险省级统筹；全面推进医疗、失业、工伤、生育保险市级统筹，实行省级调剂；完善各项社会保险关系跨区域转移接续政策，推进省内异地就医联网结算。

稳步提高社会保障水平。根据经济社会发展和各方面承受能力，逐步提高各项社会保障待遇水平。结合工资和物价变动等因素，不断完善企业退休人员基本养老金正常调整机制；全面开展以常见病、

多发病为重点的居民医疗保险门诊医疗费用统筹，稳步提高住院、重大疾病医疗保障支付水平。加强社会保障信息网络建设，扩大社会保障卡覆盖面，形成高效便捷的社会保障服务体系。

发展社会救助和社会福利。完善以城乡居民最低生活保障、农村五保供养制度为基础，医疗、住房、重残、临时生活救助等专项救助为辅助的社会救助体系，逐步提高社会救助水平，实现城乡社会救助全覆盖。大力发展社会福利事业，重点发展老人、儿童、残疾人、教育、医疗、计划生育家庭和惠民殡葬等福利。加强双拥工作，进一步保障重点优抚对象的医疗、住房和各项抚恤补助待遇。积极发挥红十字会、慈善会、基金会等公益组织的示范作用，引导并规范社会各方积极参与慈善和公益事业。

第四节 提升全民健康水平

加快医疗卫生事业改革。按照保基本、强基层、建机制的要求，深化医药卫生体制改革，加大政府对公共医疗卫生发展的投入力度，把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，优先满足群众基本医疗卫生需求。全面推进基层医疗卫生机构综合改革。完善基本药物政府投入和补偿机制，努力消除以药补医，切实减轻群众看病就医负担。积极稳妥推进公立医院改革，合理调整公立医院布局和规模，建立公立医院出资人制度和法人治理结构，加强医院管理，形成保障公益性和提高运行效率的管理体制。完善城市医院与基层医疗卫生机构之间的分工协作机制，健全分级诊疗制度、双向转诊制度。新增医疗卫生资源重点向农村和城市社区倾斜，加强医学人才特别是全科医生培养，完善鼓励全科医生长期在基层服务政策。鼓励社会力量办医，加快形成多元办医格局。坚持中西医并举，大力发展中医药事业。

完善公共卫生服务体系。建立健全公共卫生服务网络，完善公共卫生服务功能，提升公共卫生服务和突发公共卫生事件应急处置能力。重点改善精神卫生、妇幼卫生、卫生监督和计划生育等机构的设施条件，加大疾病预防控制、急救救治、采供血、健康教育等机构建设支持力度，加强与基层医疗卫生服务机构的资源共享、协调互动。逐步增加基本公共卫生服务项目，强化对严重威胁人民健康的传染病、慢性病、地方病、职业病等监测和预防控制。注重公共卫生人才培养和医德建设，不断提升服务能力和质量。大力开展健康教育，推进健康城市建设，倡导健康文明的生活方式，增强居民健康意识和自我保健能力。到2015年全省居民平均预期寿命提高到77岁。

健全基层医疗卫生服务体系。巩固以社区卫生服务为基础的新型城市医疗卫生服务体系，完善社区公共卫生服务、初级诊疗、慢性病管理和康复服务等功能，以街道为单位实现社区卫生服务中心全覆盖。加强新型农村卫生服务体系建设，进一步健全以县级医院为骨干、乡镇卫生院和村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络。加强基层医疗卫生机构建设，推进县级医院达到二级以上标准、城市社区卫生服务中心和农村乡镇卫生院全面达标。转变基层医疗卫生服务模式，推行主动上门服务和综合健康管理。推动中医、中药进社区。

落实基本药物制度。根据国家基本药物目录，合理确定我省基本药物品种和数量，实行基本药物公开招标采购、统一采购价格和统一配送，保障群众基本用药。大力规范和整顿药品生产流通秩序，确保用药安全。推进城乡药品“两网”建设，进一步完善药品供应保障体系。健全省级药品储备制度，扶持基本药物生产企业发展，支持用量小的特殊用药、急救用药的生产和储备。

开展全民健身活动。推进城乡社区和学校体育设施建设并向公众开放，充分利用城镇广场、公园等公共场所开辟体育健身场地，定期发布体质监测公报，提高全民健康素质。提高竞技体育水平。健全社会化群众体育组织网络，推广全民健身志愿服务。开展青少年阳光体育运动，提高青少年身体素质。到2015年，人均体育场地设施面积拥有量达到2平方米以上，经常参加体育锻炼的人口达到35%以上，公民体质监测合格率达到92%以上。

第五节 推进保障性住房建设

加大公共租赁住房建设力度。强化各级政府责任，坚持“政府主导、社会参与、市场运作”，加大对公共租赁住房建设的投入，鼓励和引导社会资金参与建设公共租赁住房，规范发展住房租赁市场，基本解决无力购买经济适用住房的城市中等偏下收入住房困难家庭和新就业人员、外来务工人员的租住困难。

加强廉租住房、经济适用住房建设和保障。实现全省城市低保住房困难家庭及低收入无房家庭申请廉租住房实物配租“应保尽保”，中等偏下收入住房困难家庭申请购买经济适用住房“应保尽保”。加强经济适用住房建设管理，严格准入审查和交易管理，完善经济适用住房申请、审核、公示和轮候制度。

改善困难群体住房条件。基本完成城市危旧房（棚户区）改造任务，实施国有工矿区、林区、垦区、盐区危旧房（棚户区）改造。多渠道改善农民工居住条件，引导企业向农民工提供符合基本卫生和安全条件的居住场所，在有条件的地区集中建设向农民工出租的集体宿舍或公寓性住房。“十二五”期间，改造危旧房3500万平方米。

第六节 提升公共服务能力

建立基本公共服务体系。明确适应更高水平小康社会和基本现代化要求的全省城乡基本公共服务均等化的内容和标准，逐步完善符合省情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。把义务教育、公共就业服务、社会保障、基本医疗卫生、公共文化体育、福利救助、社会公共安全等纳入基本公共服务，明确全民享有基本公共服务的范围、最低供给规模和质量标准，着力推进基本公共服务在城乡之间、区域之间、群体之间均衡配置和合理布局。

专栏7 “十二五”基本公共服务范围和重点

公共教育：九年义务教育免费，农村义务教育阶段寄宿制学校免住宿费，并为家庭经济困难寄宿生提供生活补助；农村中等职业教育免费；适龄儿童特殊教育免费；为家庭经济困难幼儿入园提供补助。

就业服务：为城乡劳动者免费提供就业信息、就业咨询、职业介绍、劳动仲裁；为失业人员、农村转移劳动力、新成长劳动力免费提供基本职业技能培训和技能鉴定；为就业困难人员和零就业家庭提供就业援助。

社会保障：实现企业职工基本养老保险省级统筹，新型农村社会养老保险全覆盖；城镇职工享有基本医疗保险、城镇居民享有基本医疗保险、农民享有新型农村合作医疗；城镇职工享有失业保险、工伤保险、生育保险；为城乡困难群体提供最低生活保障、医疗救助等服务；为孤儿、残疾人、农村五保供养对象、城市“三无”人员、高龄老人等特殊群体提供福利服务。

医疗卫生：提供居民健康档案、预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、健康教育、高血压等慢性病管理、重性精神病管理等基本公共卫生服务；实施15岁以下人群补种乙肝疫苗、农村妇女孕前和孕早期补服叶酸、农村妇女住院分娩补助、农村适龄妇女宫颈癌乳腺癌检查、贫困人群白内障复明等公共卫生专项服务；实施基本药物制度，把基本药物全部纳入基本医疗保障药物报销目录；提供免费孕前优生健康检查、免费生殖健康技术服务等计划生育服务。

住房保障：为城市低收入无房家庭提供廉租房，为中等偏下收入住房困难家庭提供经济适用住房，为部分无力购买经济适用房的城市中等偏下收入住房困难家庭和新就业、外来务工人员提供公共租赁住房。

公共文化：公共博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆、图书馆、青少年宫、科技馆和基层公共体育设施免费开放；城乡健身设施全覆盖；实施全民阅读、农家书屋、城乡阅报栏工程；实施地面数字电视覆盖工程、有线电视进村入户工程和农村电影放映工程，确保每村每月放映一场公益电影；建成省市县乡村五级公共文化服务设施网络。

交通服务：行政村全部通客运班线，城市建成区公共交通全覆盖。

环境安全：县县具备污水、垃圾无害化处理能力，提升环境监测评估、监管和应急能力，保障城乡饮用水水源地安全，全面解决农村地区安全饮水问题。

强化政府公共服务供给责任。坚持以政府公共财政为导向，建立基本公共服务供给机制，保障基本公共服务支出。按照属地管理原则，加强基层公共服务机构的设施和能力建设，形成提供基本公共服务的平台和网络。完善公共服务财政转移支付制度，加大省级财政转移支付力度，支持经济薄弱地区增强公共服务能力。强化基本公共服务政府绩效考核和行政问责，健全地方政府为主，统一与分级相结合的基本公共服务管理体制。

拓宽公共服务供给渠道。改革基本公共服务提供方式，引入竞争机制，扩大政府购买服务，实现提供主体和提供方式多元化。充分发挥市场机制作用，放宽市场准入，采用政府购买、管理合同外包、特许经营、投资补贴等方式，鼓励和支持社会力量参与提供公共服务，形成政府主导、市场引导、社会充分参与的多元化公共服务供给机制。积极稳妥推进科技、教育、卫生、文化等事业单位分类改革，对主要从事公益服务的事业单位，强化公益属性，完善治理结构。支持、引导社会组织参与公共服务。

第十一章 加强社会建设和管理

按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，保障社会公共安全，加强民主法制建设，实现向服务管理型转变。

第一节 提升法治江苏建设水平

以依法行政、公正司法和法制宣传教育为重点，加快创建法治城市和法治县（市、区），深入推进法治江苏建设。加强地方立法工作，推进法治政府建设，健全内外结合的监督机制，严格规范行政执法行为，确保行政权力在法律框架内有效行使。扩大公民有序参与社会管理，深入推进政务公开、居务和村务公开，保障人民群众的选举权、知情权、参与权、表达权和监督权。加强社区居民民主自治，增强基层民主活力，调动居民参与社会管理的积极性，维护居民合法权益和社区共同利益。稳妥推进司法体制和工作机制改革，促进公正廉洁执法，积极开展法律援助和司法救助，提高人民群众对法治建设的满意度。开展法制宣传教育，加强法治文化建设，开展法治创建，弘扬法治精神，提高公民法治意识。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，加快推进惩治和预防腐败体系建设，在坚决惩治腐败的同时，加大教育、监督、改革、制度创新力度，加强反腐倡廉长效机制建设，更有效地预防腐败。

第二节 加强和创新社会管理

加强基层和社区建设。重视加强基层基础工作，健全新型社区管理和服务机制，推进基层党组织有效覆盖、有效管理、有效提升，发挥群众组织和社会组织作用，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接、良性互动。全面提升城市社区建设水平，深入开展农村社区建设，推进社会管理重心向基层组织转移，促进社区管理体制、功能和工作转型，全面建立“一委一居一站”的社区管理模式。进一步完善社区服务体系，加强社区服务设施建设，切实增强社区管理和服务职能，推动公共资源向城乡社区延伸，积极开发多样化的社区服务项目。加强城乡社区信息化建设，推进政府公共信息网与居民需求服务网的有效对接，推动社区服务性、公益性资源共建共享。优化城乡社区布局，合理确定社区管理服务范围，完善基层服务和管理网络，形成城市社区15分钟、农村社区3公里管理服务圈。加强社区分类管理，开展老小区整治和美化，推进城中村和城乡结合部等综合整治，建立健全社会管理和综合服务平台，改善居住环境。到2015年，力争把全省90%以上的城市社区、70%以上的农村社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

专栏8 社区服务能力提升计划

健全社区管理体制。全面推进社区管理体制转型、功能转型和工作转型，建立“一委一居一站”的管理模式。

推进社区民主自治。扎实推进社区民主自治制度化、程序化、规范化建设，不断提高社区民主自治水平。

完善社区服务体系。全面提升社区服务功能，有序发展社区社会组织，大力倡导社区志愿服务，规范服务标准，满足居民多样化、多层次、多方面的服务需求。

稳定社区社会环境。全面加强社区社会治安综合治理，扎实推进平安社区建设，完善社区综合管理和矛盾纠纷排查化解机制，构建社区治安防控体系。

推进社会组织建设。加强社会组织能力建设，充分发挥慈善公益组织、行业组织、社会中介组织、志愿者组织等提供服务、反映诉求、规范行为的作用。降低社会组织准入门槛，加强政策扶持，培育发展文体志趣类、协调管理类、公益志愿类等社区社会组织，鼓励和支持其依法有序参与社会管理。大力倡导社会志愿服务。加强社会工作人才队伍建设，提高社会工作者的职业化、专业化水平，到2015年，社会工作人才总量达到20万人。全面贯彻党的民族宗教政策，促进民族团结、宗教和谐。

完善社会矛盾调解机制。建立公平规范的利益协调机制，全面推行重大工程项目建设、重大政策制定的社会稳定风险评估，妥善处理和协调好各方面利益关系，兼顾不同利益群体，体现社会公平正义。建立畅通有序的诉求表达机制，拓宽社情民意表达渠道，关注网络民意，引导不同利益群体以理性、合法的形式表达利益诉求，形成有效的对话和协商制度，加大对涉及民生、社会管理等方面信访问题的解决处理力度。推动领导干部接访、下访工作制度化。建立科学有效的矛盾调处机制，完善社会矛盾纠纷大排查、大调解组织管理体系和工作运行机制，促进人民调解、行政调解、司法调解衔接配合和相互融合，形成以人民调解为基础的多层次、宽领域、规范化的大调解组织网络体系，把各种不稳定因素化解在基层和萌芽状态。建立全方位的权益保障机制，加强多部门协调，实施综合决策，切实保障人民在经济、政治、文化、社会等方面的权益。

构建诚信社会。深入实施诚信江苏建设，扎实推进政务诚信、商务诚信和社会诚信。加快建设社会信用体系，加快信用法规建设，大力建设信用信息基础设施，建立健全单位和个人信用信息记录、信用产品、信用激励和惩戒机制。扶持信用管理行业，加快培育信用服务机构，大力发展资信评估行业，建立健全信用评估体系。加强诚信宣传教育，营造诚信文化氛围。

第三节 切实保障公共安全

深入推进平安江苏建设。深化平安江苏建设活动，努力建设一个基础更牢、水平更高、覆盖面更广、人民群众更加满意的平安江苏，确保公众安全感持续全国领先。加强社会治安大防控体系建设，完善防控网络，提升技防建设水平，组织实施“技防入户”工程，率先建成具有较高技防水平的平安省份。坚持科技强警，推进现代警务机制和公安信息化建设，加强现代警务指挥体系建设，提高跨区域警务协作水平，增强110接警和反应能力。集中整治突出治安问题，依法打击各种违法犯罪活动。加强对特殊人群的教育监管，落实解困、帮扶、心理疏导等服务措施。建立健全网络管理工作机制，完善网络综合防控体系，提高对虚拟社会的管理水平。发展社区警务，开展基层系列平安创建活动。

增强突发公共事件应急能力。制定和完善全方位、多层次的应急预案，加强公共安全基础设施和专业应急队伍建设，提供永久性开放空间和应急避难服务，开展空中、水上应急救援服务，提高应急响应能力和应急处置水平，健全反恐应急响应等级制度，有效应对自然灾害、事故灾害、公共卫生、环境安全、社会安全等突发公共事件，增强全社会抵御风险、抗击危机的能力。构建高效、全方位、应急能力强的专用通信体系。坚持军民融合发展，完善国民经济动员体系，加强战略物资储备基地建设，增强国民经济动员能力。

切实加强安全生产。牢固树立安全发展理念，健全和落实各项安全生产制度，强化安全监管责任，有效防范和坚决遏制重特大安全生产事故。完善责任落实、追究体系，建立科学高效的监管监察体系，建设重大危险源监测预警和事故预防及应急救援体系，构建强有力的宣传教育、科技保障体系。全面落实企业安全生产主体责任，加大企业安全生产投入，建立隐患排查治理长效机制，大力推广企业安全生产标准化，积极采用安全可靠新技术新工艺和新装备。加强道路交通、消防等公共安全监管，全面实施道路监控网“320”工程，提升消防保障能力。“十二五”期间，安全生产事故总量和事故死亡人数继续“双下降”。

确保食品药品安全。按照把我省建设成为食品药品消费最安全、最放心地区的要求，积极完善食品药品安全监管体制机制，切实解决食品药品安全监管领域存在的突出问题。建立食品生产营销链的全过程控制体系，加强对食品从种植、养殖到生产加工、销售流通等各个环节的安全管理，逐步实现生产的全程跟踪和食品产业链的全程可追溯，进一步完善食品质量安全检验检测体系，确保食品安全。完善药品供应体系，规范药品的研制、生产、流通和使用秩序，加强对药品生产企业的监督管理，加强医疗机构用药管理，大力推进城乡药品监督网和供应网建设，切实保障用药安全。

提升防灾减灾能力。完善防灾减灾应急体制机制，强化事前预警、事中救援和事后恢复的灾害综合处理能力。加强气象、地震、地质、风暴潮和赤潮等重大自然灾害监测能力建设，整合各类灾害信息资源，建立覆盖全省的主要灾害实时监测预警系统，提高预测预报水平。加强基础测绘工作，缩短基础测绘更新周期，实现重点地理信息要素及时更新，推进沿海滩涂、江河湖泊水下地形和城市地下管线等重点区域、薄弱环节的测绘工作。完善社会动员机制，加强平灾结合的减灾专业队伍建设，提

高灾害治理能力。充分利用人民防空资源，为应对和处置突发公共事件提供服务。推进防灾减灾知识宣传和普及教育，增强人民群众的防灾减灾意识，提高紧急避险和自救能力。鼓励发展多种形式的灾害保险，完善社会救灾重建体系。

第四节 提高人口服务水平

促进人口长期均衡发展。坚持计划生育基本国策，逐步完善城乡一体的人口生育政策、奖励扶助政策和社会保障政策。改善人口性别比，完善人口和计划生育公共服务体系，加强优生优育优教工作，全面实施政府免费的婚前医学检查、孕前健康检查项目，提升生殖健康水平，提高出生人口素质。

完善流动人口服务和管理。创新流动人口服务管理体制，建立全员流动人口信息库，改革流动人口登记办法，探索建立居住证制度，推动外来人员居住、就业、医疗、保障、入学等“一证通”。建立流动人口统筹管理、服务均等、信息共享、区域协作、双向考核的服务管理机制，健全流动人口服务管理网络。加强流浪乞讨人群的救助和管理。

积极应对人口老龄化。顺应人口老龄化趋势，建立覆盖城乡的老年保障体系。健全老龄人口社会保障，稳步提高养老保障和老年人医疗保障水平，建立高龄老人福利津贴制度，发展普惠性的老年健康医疗福利。优先发展社会养老，建立居家养老为基础、机构养老为支撑、社区养老为依托的多元化养老服务体系。加强康复护理救助等面向老年人的公共服务设施建设，提供规范化、专业化的服务。积极发展机构养老，鼓励扶持社会力量兴办养老服务事业。到2015年，各类养老机构新增床位18万张。重视老年人精神文化生活需求，制定各类老年人优待措施，弘扬敬老风尚。

专栏9 老龄事业服务发展重点

完善养老服务体系。建设一批养老康复护理院、老年公寓、老年日间照料中心、老年服务中心等养老服务设施。继续实施“关爱工程”，进一步改善农村敬老院服务条件。

大力发展居家养老服务。建设多形式的居家养老服务网络，城市社区实现全覆盖，农村社区覆盖率达到40%，建设一批区域性老年信息服务平台。

提升老年人社会福利水平。建立80岁以上老年人高龄津（补）贴制度。

重视老年人精神关爱。实施“快乐晚年精神关爱行动”，丰富老年人文化体育生活，加强心理疏导服务。

保障重点人群合法权益。切实保障妇女平等获得经济资源和广泛参与经济建设的权利，使广大妇女平等依法行使民主权利，平等参与经济社会发展，平等享有改革发展成果。加强妇女卫生保健和劳动保护。坚持儿童优先原则，尊重和保护儿童的人格尊严，依法保护儿童生存权、发展权、受保护权和参与权，改善少年儿童成长环境，提高儿童福利水平，促进儿童身心健康发展。加快残疾人社会保障和服务体系建设，加大力度建设残疾人康复中心和残疾人托养机构，进一步提高残疾人社会保障水平；增加对特殊困难残疾人的生活补贴，加强残疾人培训，提高残疾人就业能力和水平。

第十二章 繁荣发展文化事业和文化产业

坚持社会主义先进文化前进方向，弘扬中华文化，建设和谐文化，发展文化事业和文化产业，充分发挥文化引领社会、教育人民、推动发展的功能，围绕文化事业强、文化产业强和文化人才队伍强的要求，推动文化大发展、大繁荣，满足人民群众日益增长的精神文化需求，实现文化大省向文化强省的跨越。

第一节 提高全民文明素质

增强社会责任感。加强社会主义核心价值体系教育，树立正确的价值导向，进一步增强民族自尊心自信心和自豪感。弘扬科学精神，加强人文关怀，注重心理疏导，培育奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态。推进公民社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，学习宣传表彰道德模范，引导自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，做到关爱弱势群体、志愿奉献社会。推进企业责任建设，营造企业自觉遵守商业道德、实施生产安全、加强职业健康、保护劳动者的合法权益、节约资源等的良好环境。继续深入开展文明城市、文明行业、文明单位、文明社区等群众性精神文明创建活动，倡导修身律己、尊老爱幼、勤勉做事、平实做人、诚信守法，推动形成我为人人、人人为我的社会氛围。净化社会文化环境，加强青少年思想道德教育工作，保护青少年身心健康。综合运用教育、

法律、行政、舆论手段，引导人们知荣辱、讲正气、尽义务，形成扶正祛邪、惩恶扬善的社会风气。

大力弘扬“三创”精神。加强舆论宣传和政策引导，让创业创新创优成为江苏思想文化的显著特征，成为全省人民共同的价值取向。强化职业操守，支持创新创业，鼓励劳动致富，发扬团队精神。在全社会倡导艰苦创业、自主创业、全民创业，鼓励科技创新、制度创新、管理创新和产品创新，引导岗位创优、行业创优、区域创优，进一步释放创造活力和创新热情。

第二节 推进文化创新

传承和弘扬优秀传统文化，赋予传统文化新的时代内涵，弘扬主旋律、提倡多样化，使精神文化产品和社会文化生活更加丰富多彩。借鉴世界文明成果，推进文化创新，努力打造一批代表江苏形象、具有江苏特色、群众喜闻乐见的江苏文化品牌。提高文化产品质量，创作更多反映人民主体地位和现实生活、思想深刻、艺术精湛、提高群众审美情趣的精品力作。突出舞台艺术、文学艺术、美术、书法艺术等优势艺术门类的特色和地位，办好重大艺术活动，形成具有时代精神的江苏艺术创作特色和优势，保持在全国的领先地位。加强基层文化建设，培育地域特色文化。广泛开展群众性文化活动，繁荣群众文艺创作。促进历史文化资源与文化产业相结合，与教育、体育、旅游、休闲等产业相嫁接，与科技创新、工业设计、城乡建设等活动相融合，催生新的文化业态，形成专业化的文化艺术创作基地。加快区域国际文化活动向集约化、系列化、品牌化转变，扩大文化交流与合作，鼓励和支持骨干文化企业“走出去”，融入国际文化产业链，提高江苏文化的国际影响力。加强重点新闻媒体建设，重视互联网等新兴媒体建设、运用、管理，把握正确舆论导向，提高传播能力。繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新。加强地方志编纂工作，高质量完成第二轮志书编纂。

第三节 完善公共文化服务体系

健全公共文化设施网络。坚持公益性、基本性、均等性、便利性原则，建成覆盖全社会的公共文化服务体系。完善公共文化设施，加快建设省市重点文化设施和各类公共文化服务网点，积极推进江苏大剧院等重大项目建设。普及县乡村三级“两馆一站一室”和农家书屋，健全城市社区文化活动中心，打造都市“15分钟文化圈”。加大财政投入，重点支持苏北地区建设一批综合性、多功能、具有地方特色的公共文化设施。继续实施文化惠民工程，扩大向社会免费开放公共文化设施的范围，在全国率先实现全面免费开放。推动城市公共文化服务向农村延伸，鼓励开展公益性演出。积极推动企业、学校等各类文化设施的对外开放。全面完成全省有线电视网络整合，构建广播影视无线数字公共服务体系，推进地面数字电视覆盖工程建设，基本实现广播电视户户通，实现县城及重点乡镇数字化多厅影院的全覆盖。

创新公共文化服务方式。扶持公益性文化事业，整合不同系统、不同部门的公共文化服务资源和项目，推进公共文化服务资源的共建共享，形成系统、运行有效的公共文化服务网络。适应群众文化需求的新变化新要求，创新文化内容形式和生产传播方式，加快发展手机报、数字出版、数字图书馆、数字档案馆、网上博物馆、网上文化馆、网上剧院等。鼓励社会力量兴办和捐助公益性文化事业，增加公共文化产品和服务的供给总量。积极探索建立文化遗产保护利用新机制，大力实施文化遗产保护工程，加强非物质文化遗产的科学保护和合理利用，更好地彰显地域文明和个性特色。

第四节 加快发展文化产业

把文化产业发展成为国民经济支柱产业。做大做强广播影视、出版发行、工艺美术、演艺娱乐等优势产业，加快发展创意设计、新兴媒体、移动多媒体广播电视、动漫游戏等附加值高的新兴产业，积极拓展基于数字、网络等高新技术的文化业态。加快文化产业园区、创意文化街区、数字出版基地、动漫和数字电影产业基地建设，建设一批高起点、规模化、代表国家水准、体现未来方向的文化产业示范基地和示范园区，形成优势明显、特色突出的文化产业群，增强整体实力，产业规模、效益和竞争力位居全国前列。

推进文化投资主体多元化。在政府引导下，发挥市场机制积极作用，培育骨干文化企业和战略投资者，积极探索文化领域公有制多种实现形式。按照现代企业制度要求，加快国有文化企业公司制、股份制改造，吸引社会资本进入文化产业领域，增强文化发展活力。支持民营文化企业做大做强，享受同等政策待遇。加大资源整合力度，鼓励有条件的文化企业并购重组、上市融资，打造一批大型重

点文化企业。

专栏10 “十二五”公共文化事业重点工程

文化信息资源共享工程。重点建设城市社区基层服务点，依托社区文化活动中心（文化活动室），实现文化共享工程社区基层服务点的全覆盖。

公共文化服务人才培养工程。全省着力培养10名省内外知名的图书馆学、群文理论专家，出版10本图书馆学科、群文理论著作，打造10个在全国有影响的群众文艺精品。

数字图书馆建设工程。建设连通省、市、县、乡镇（街道）四级公共文化服务单位的虚拟专用网（VPN 通道）和网络视频会议系统，通过信息高速公路，形成“江苏数字图书馆”骨干框架。

网上文化馆建设工程。推进数字文化馆建设，逐步形成各具特色的优秀群文作品数据库，实现区域文化联动和群众文化艺术资源共建共享。

县域汽车图书馆建设工程。通过流动服务、定点服务、特约服务等形式，以及现场办证、图书阅览外借、信息查询、举办展览讲座、文化共享工程视频资源播放等服务，让农村群众和进城务工人员享受与城市居民均等的公共文化服务。

第五节 深化文化体制机制改革

逐步建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的文化管理体制。实现主要以行政手段管理向综合运用经济、法律、技术等手段管理转变，促进公共文化服务质量和水平的不断提高。深化公益性文化事业单位改革，探索建立事业单位法人治理结构，创新公共文化服务运行机制，深入推进经营性文化单位转企改制，建立现代企业制度。完善统一开放、竞争有序的现代文化市场体系，促进文化产品和资本、人才、技术在更大范围内合理流动。全面推进文化综合执法。培育和规范以网络和手机为载体的新兴文化市场，建立网络化监管平台，维护网络、手机文化安全。

第五篇 统筹兼顾 推进城乡区域协调发展

第十三章 加快城乡发展一体化

把推进城乡发展一体化作为转变经济发展方式的重要内容，坚持城市化与新农村建设相结合，加快建立以工促农、以城带乡的长效机制，有效破除城乡二元结构，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。

第一节 建立城乡发展一体化体制机制

推进城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业“五个一体化”，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动。以县域为主体，统筹城乡规划编制，实现城乡建设、土地利用、产业发展、生态建设等规划有机融合和衔接，推动集约宜居型城镇和村庄的规划建设。逐步建立城乡平等的要素交换关系，构建有利于土地增值收益和农村存款主要用于农业农村的机制。按照节约用地、保障农民权益的要求，推进征地制度改革。完成农村土地和农民住宅确权登记发证，探索建立城乡统一的建设用地市场，建立和完善农村集体经营性建设用地使用权有序流转制度，在依法自愿有偿和加强服务基础上完善土地承包经营权流转市场。开展土地整治，增加耕地数量，提高耕地质量。继续推动工业向园区集中、人口向城镇集中、居住向社区集中、土地向适度规模经营集中。“十二五”期间，转移农村劳动力125万人。加快建立城乡均等的公共就业服务制度，鼓励有条件的地区探索农村养老保险与城镇职工养老保险接轨，加快新型农村合作医疗与城镇居民医疗保险衔接，探索在同一县（市）范围内实行城乡最低生活保障同一标准，推进城乡社会保障制度的逐步接轨。有序扩大城乡发展一体化综合改革试点，积极探索统筹城乡发展的有效路径。

第二节 建设社会主义新农村

着力提高农村公共服务水平。有序推进镇村布局规划实施，加强规划保留村庄的设施配套和环境整治。推进城乡客运一体化、农村客运公交化和区域供水一体化，进一步改善农村道路、交通出行、饮水安全、医疗卫生、环境整治、信息畅通、灾害防御等基础设施条件。继续推进农村公路建设，实现村村通客运班线，加快实施镇村公交工程，到2015年，镇村通公交比例达到50%以上。推动抗震节能农宅建设。加快城乡供水一体化，逐步实现农村与城市同水源、同管网、同水质，苏北地区乡镇区域供水覆盖率达到85%，其他地区实现全覆盖，“十二五”期间，解决400万农村居民饮水安全问题。加

快推进城镇生活垃圾收运体系建设和村庄生活污水处理，80%的农村完成环境综合整治，苏南50%的规划保留村庄和苏中25%、苏北15%规模较大的规划保留村庄生活污水得到有效治理，村镇生活垃圾集中收运率达到80%。提升村级综合服务中心功能。深入实施脱贫攻坚工程，基本消除绝对贫困现象，适时提高贫困标准，重视解决相对贫困问题。

积极推进富民强村。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实推进社会主义新农村建设，建设农民幸福生活的美好家园。通过发展资源开发型、资产经营型、为农服务型、异地发展型、休闲观光型等多种经济形式，进一步壮大村级集体经济实力。推进农业、就业、创业、物业“四业富民”。提高农民职业技能和创收能力，鼓励农民自主创业、联合创业、返乡创业，引导外来资本和人员到农村投资兴业。积极开展“文明村镇”、“文明户”创建活动。全面推进村务公开和民主管理，健全村民自治机制，扩大村民自治范围。

第三节 有序推进符合条件农民转为城镇居民

把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城市化的重要任务。以在城镇有稳定工作、居住达到一定年限、参加社会保障达到一定年限的农村人口为重点，放开中小城市和小城镇的户籍限制，放宽大城市对农民工和其他外来人口的落户条件，在充分尊重本人意愿基础上，推动符合条件的农民有序转变为市民。高度重视已落户城镇的农业转移人口以及农民工特别是新生代农民工的生产生活，注重从制度和政策上解决好社会保障、子女就学、医疗、住房租购等现实问题。

第四节 提升城市现代化水平

强化城市综合服务功能。实施公共交通优先发展战略，大力发展城市公共交通系统，重点建设城市轨道交通和快速公交，加强交通枢纽建设，形成多种交通方式快速衔接，到2015年每万人公交车拥有量达到15标台。加快城市教育、卫生、文化、体育、社会救助、公共安全、灾害防控以及其他公用设施建设，促进市政公用设施协调发展，继续完善城市道路、供水、燃气、垃圾处理、污水处理、园林绿化、邮政等基础设施，提高城市饮用水安全保供能力，进一步提升城市公共服务功能。着力解决城市交通拥堵和环境污染问题，有效预防和治理“城市病”。支持南京市举办2014年第二届青年奥林匹克运动会，加快现代化国际性城市建设步伐。

塑造城市独特风貌。更加注重以人为本、节地节能、生态环保、安全实用、保护文化和自然遗产，全面提高城市规划、建设和管理水平，强化规划约束力，合理确定城市开发边界，科学利用城市地下空间，有效引导城市有序发展。提升城市设计与建筑设计水平，塑造与城市生态文化特色相协调的建筑文化、园林艺术和特色空间体系，不断提升城市空间品质。提升城市街景容貌，加快背街小巷和老旧小区改造，加强城市水体生态修复。提升城市人文特色，促进城市建设与历史文化遗产保护相结合，有效保护历史文化街区。

加强城市管理现代化建设。推进城市管理网络化、精细化，充分发挥街道、社区在城市管理中的作用。加快城市建设和管理信息化步伐，完善城市地理信息、智能交通、社会治安、市容管理、灾害应急处置等智能化信息系统。

第五节 优化城镇空间布局

提升发展长三角（北翼）核心区城市群。走以城乡发展一体化为导向、包括城市带和都市圈在内的城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的新型城市化道路。认真实施省域城镇体系规划，加快城市带和都市圈建设步伐。按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，以特大城市、大城市为依托，以中小城市为重点，形成辐射作用大的城市群，完善城市化布局和形态。推进南京都市圈建设，全面提升城市建设水平、综合承载服务功能和辐射带动力，促进宁镇扬“同城化”，打造集聚要素、资源共享、互动发展的新的经济板块，把南京建设成为联结泛长三角地区和长三角辐射带动中西部地区发展的重要门户。加强苏锡常都市圈要素整合、协调发展，全面提升与上海的对接与互动水平。推进南通、泰州等沿江城市跨江联动发展，推进要素流动的有效衔接和协调发展。

加快沿海、沿东陇海线城镇带建设。增强南通作为长三角北翼中心城市地位，发挥盐城区域性中心城市的作用，加快沿海城镇带建设，有效沟通长三角和环渤海之间的联系。加快徐州都市圈建设，发挥淮海经济区核心城市徐州和新亚欧大陆桥东方桥头堡连云港的龙头和带动作用，推进沿东陇海线

城镇带建设，提高对中西部地区的影响力。积极推进淮海经济区区域规划的编制工作。加快淮安苏北腹地中心城市建设，壮大宿迁城市发展实力。

有序加快小城镇建设发展。重视小城镇建设，发挥连接城乡的纽带作用。择优培育，合理撤并，着力完善省级重点中心镇，重点发展沿海地区临港城镇，形成一批具有鲜明产业、文化、资源特色的特色小镇。提升城镇功能，改善人居环境和公共服务，增强综合承载能力和农村人口吸纳能力，形成农村地区经济发展和公共服务供给中心。

第十四章 促进区域互动协调发展

全面落实国家区域发展总体战略，紧紧抓住长三角区域经济一体化和江苏沿海地区发展上升为国家战略的重大机遇，放大国家战略和政策的叠加效应，加快苏北振兴、苏中崛起、苏南提升，逐步实现不同区域基本公共服务均等化，进一步缩小区域发展差距，在更高层次上推进区域协调发展。

第一节 培育三大区域发展新优势

加快苏北新型工业化进程。抓住沿海开发机遇，充分发挥后发优势，推进新型工业化、城市化、经济国际化互动并进，培育竞争优势，增强发展的内生动力，进一步加快苏北振兴步伐。继续加大对苏北地区的扶持力度，深入推进“四项转移”，加强南北共建开发园区建设，更大力度承接国内外产业转移，加快培育优势主导产业，加大沿东陇海线产业带建设力度，大力发展劳动密集型产业，建设资源加工产业基地，做大做强一批骨干龙头企业。推动苏北中心城市扩大规模、增强实力、优化功能，推进县城和重点镇建设。加大财政支持，提高苏北基本公共服务水平。加快振兴徐州老工业基地，支持宿迁发展实现更大突破。

构建苏中经济国际化新高地。发挥苏中承南启北、江海联动的区位优势，深入推进沿江开发和沿海开发，促进苏中全面融入苏南经济板块，进一步提高发展层次和水平。重点发展先进装备制造业、基础原材料产业和港口物流业，着力打造海洋工程装备、生物医药等具有国际竞争力的产业集群。大力引进外资，扩大对外贸易，加强国际交流与合作，加快建立与国际市场接轨的生产体系、营销体系和服务体系。加大对苏中里下河地区的扶持力度。

推动苏南经济转型升级。加强规划引导，大力发展战略性新兴产业和现代服务业，力争在有基础有条件的领域与发达国家同步发展，形成一批自主知识产权、核心技术和知名品牌，实现自主创新能力、国际竞争力和可持续发展能力的同步提升，加快建成高新技术产业集聚地、先进制造业研发基地和现代服务业高地，成为发展创新型经济、在更高层次上参与国际分工合作的先导区，更好地发挥辐射带动作用。全面推进苏南基本现代化建设，在转变经济发展方式上走在全国前列，加快实现产业结构高度化、城乡发展一体化、经济社会协调化、公共服务均等化。

第二节 建设我国东部地区重要经济增长极

加快建设新亚欧大陆桥东方桥头堡。加快区域性、功能性重大基础设施建设，以连云港港为核心，联合南通港、盐城港共同建设沿海港口群，推进淮安、宿迁等城市借港出海。加快连云港港深水航道和深水泊位建设，积极发展大型仓储和港口物流，完善口岸“大通关”体系，建立电子商务平台，提升港口综合服务能力。加强与沿陇海兰新地区的合作，推进连云港建设东中西互动合作示范区，充分发挥对外开放窗口和东中西合作平台作用，增强为中西部地区发展的服务能力。

着力推进新型工业基地建设。发挥沿海深水港口、土地、岸线资源丰富的独特优势，集中布局发展大型石化、钢铁、造船、汽车、粮油加工等临港产业，形成产业发展的规模优势和集聚效应。加快发展新能源、新材料、新医药、环保、风电装备等优势产业，改造提升纺织等传统产业。大力发展物流、金融、信息等生产性服务业，组建江苏沿海发展银行，设立沿海产业投资基金。在沿海地区形成一批千亿元级产业板块。

大力发展海洋经济。坚持陆海统筹，科学规划海洋经济发展，合理开发利用海洋资源，重点发展远洋运输、远洋渔业和海洋生物医药、海洋工程机械、海洋化工等产业，积极开发盐土农业，尽快在一些领域形成技术优势和品牌优势。加强海洋学科建设，支持发展海洋研究机构。

专栏11 长三角地区和江苏沿海地区的战略定位

国家批准的《长江三角洲地区区域规划》：亚太地区重要的国际门户，全球重要的现代服务业和

先进制造业中心，具有较强国际竞争力的世界级城市群。

国家批准的《江苏沿海地区发展规划》：我国重要的综合交通枢纽，沿海新型的工业基地，重要的土地后备资源开发区，生态环境优美、人民生活富足的宜居区。

努力形成土地后备资源开发区。依托沿海地区丰富的海域滩涂资源，科学合理围垦滩涂，有效增加土地后备资源，增强粮食安全保障能力。到2015年，围垦滩涂130万亩。积极推进滩涂资源综合开发，合理布局建设空间、生态空间和农业空间，支持在盐城设立沿海滩涂围垦综合开发试验区，建立滩涂围垦开发新机制，进一步拓展发展空间。

第三节 积极推进长三角一体化进程

加快基础设施等重点领域一体化进程。建设长三角地区高速铁路网、城际轨道交通、高速公路和机场体系，形成沪宁杭“1小时交通圈”。呼应上海信息港建设，积极筹建南京等地互联网交换中心，实现区域内的互联互通。建立统一的市场准入和质量标准体系，形成统一开放的产品、技术、产权、资本、人力资源等各类市场，实现生产要素合理流动和资源优化配置。加强社会保障政策衔接，进一步完善各项社会保障关系转移接续的政策措施，开展区域内医疗、工伤等网上资源共享，有条件的地区逐步实现异地就医联网结算。探索建立标准统一、资源共享的就业和人力资源信息库。加强区域产业政策和环保政策、能源政策顺利衔接，推动实行更严格的环境保护标准，实现区域生态环境的共防、共治、共保和共建。

加强区域产业合作。围绕把长三角地区建成全球重要的现代服务业中心和先进制造业中心的目标，加强区域产业分工协作，培育具有更强自主创新能力的产业集群，共同提升产业竞争力。在大飞机及配套产业领域，依托上海，加强配套，建成集大飞机与发动机的研发、总装、客户服务为一体的航空产业基地。在汽车产业领域，注重新能源汽车研发和技术储备，加快发展轿车制造业，努力建成国内重要的轿车生产基地。在集成电路领域，充分发挥无锡微电子国家高技术产业基地作用，加强与高校、龙头企业合作，共建创新平台，攻克关键技术，形成制造、设计、封装测试等较为完整的产业链。在新能源产业领域，重点发展太阳能、半导体照明产业，适度扩大产业规模，加强核电、风电等新能源装备产业合作，增强核心竞争力和产业发展后劲。支持南通、盐城加强与上海的产业合作，加快上海驻大丰农场综合开发，建设高水平的产业转移基地，提升先进制造业发展水平。

第四节 提升援建援助和合作水平

全面落实中央关于援藏援疆援青工作的战略部署，以科学规划为引导，以改善民生为重点，以项目建设为抓手，以干部援助为关键，实行干部援助与项目援助相结合，经济援助与智力援助相结合，政府主导与企业参与、社会支持相结合，全力做好对口支援工作，确保江苏援建工作继续走在全国前列。积极支持参与西部大开发，将江苏的人才、资金、技术优势和中西部省份的能源、资源、劳动力优势结合起来，进一步提升区域经济合作水平。

第十五章 实施主体功能区战略

启动实施主体功能区战略，按照“到2020年形成主体功能定位清晰的国土空间格局”的战略要求，调整开发内容，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，构建高效、集约、均衡、永续的美好江苏。

第一节 构建空间开发战略格局

树立空间开发新理念，统筹谋划人口分布、经济布局和城镇化格局，加快各类主体功能区建设，推进集中开发与均衡布局，构建全省建设开发、农业生产和生态保护三大空间，进一步优化国土空间开发格局。

构建“核心优化、双带重点，多极拓展”的建设开发空间。“核心”是指长三角北翼核心区，是国家层面的优化开发区域，是我国参与国际竞争的核心区域，是我省率先实现转型升级的重点区域。“双带”是指沿海发展带和东陇海发展带，东陇海发展带是国家层面的重点开发区域，沿海发展带是江苏持续快速发展的新引擎，是我国区域发展的重点地区，要尽快发展成为我国东部沿海新的经济增长极。“多极”是指国家经济中心城市、综合交通枢纽城市等，包括南京、苏州、无锡、徐州、连云港以及苏北腹地中心城市淮安和江海交汇中心城市南通。

构建“两带三区”的农业生产空间。“两带”是指沿江农业带和沿海农业带，“三区”是指环太湖农业区、江淮农业区和渠北农业区。沿江农业带重点加快农业现代化步伐，成为我省重要的综合性农产品生产区域。沿海农业带重点推进规模化农业生产，建设特色海产品生产加工基地和出口基地。太湖农业区重点提高农业设施化水平和集约化程度，成为都市型农业的示范区。江淮农业区积极发展高效特色农业和外向农业，成为全省重要的农产品商品化生产区域。渠北农业区重点加快农田水利综合治理，成为重要的商品粮生产基地和特色农产品出口基地。

构建“两横两纵”的生态保护空间。“两横”是指长江和洪泽湖—淮河入海水道两条水生态廊道，“两纵”是指海岸带和西部丘陵湖荡屏障，是江苏重要的饮用水水源地和重要的水源涵养区，对于我省水源涵养、生态维护、减灾防灾等具有重要作用。

专栏12 主体功能区发展导向

优化开发区域。率先转变经济发展方式，成为率先实现基本现代化的先行区；控制建设用地过快增长，适度减少制造业建设空间和农村生活空间，扩大服务业、城市居住、公共设施空间；加快形成以服务经济为主的产业结构，突出发展高端制造业，扩大自主知识产权和自主品牌，增强高端要素集聚能力。

重点开发区域。坚持新型工业化和城市化，成为全省经济社会发展的新增长极、率先实现基本现代化的重要保障区；提高开发密度和开发强度，适度增加服务业、城市居住、公共设施空间，加大制造业空间存量调整，推进农村居民点整合；积极发展先进制造业和科技含量高的海洋产业；完善城市基础设施和公共服务，增强人口吸纳能力。

限制开发区域。大力发展现代农业，成为全省农产品供给的重要保障区、农产品加工生产基地以及新农村建设的示范区；适度扩大农业生产空间，促进基本农田集中连片布局，大力推进工业集中区整合撤并，引导农民集中居住，适度增加生态空间；推进农业规模化、产业化、生态化发展，建设农产品生产和加工基地。

禁止开发区域。实施强制性保护，严禁不符合主体功能定位的开发活动，加强生态修复和环境保护，成为我省维护生态安全的重要区域、实现永续发展根本保障。

第二节 实施差别化区域政策

依据主体功能区，调整和完善现行政策，实行差别化的区域政策体系，推动区域差异化管理。财政政策，重点完善省级财政一般性转移支付制度，加大财政对农业生产和生态保护的支持力度，建立不同主体功能区间的援助机制。投资政策，以主体功能区为方向，安排政府投资，逐步加大用于农业和生态环境保护的比例，严格限制不符合主体功能区要求的产业类项目的审批、核准和备案。产业政策，修订现行产业结构调整指导目录，形成不同区域的鼓励、限制和禁止发展的产业目录。完善市场准入制度，对不同主体功能区的项目实行不同的强制性标准。建立和完善农业发展政策，健全农业生产补偿制度。土地政策，制定差别化的土地利用政策，按照主体功能区配置建设用地，控制建设用地增长。环境政策，制定符合主体功能区的污染排放、环境准入、排污许可、污染控制和管理政策。人口政策，引导人口有序流动和定居，鼓励有稳定就业和住所的外来人口定居落户，在限制开发和禁止开发区域引导人口逐步自愿平稳有序转移。应对气候变化政策，实施不同主体功能区的节约能源政策和低碳政策。

第三节 完善绩效考核评价

制定和实施主体功能区绩效评价体系，在强化对各类区域提供公共服务、加强社会管理、增强可持续发展能力等方面评价基础上，对不同区域提出有差异的绩效评价指标和要求，实施分类评价。对优化开发区域，实行转变经济发展方式优先的绩效评价，强化对经济结构、自主创新以及外来人口公共服务覆盖面等评价。对重点开发区域，实行工业化和城镇化水平优先的绩效评价，综合评价经济增长与质量、吸纳人口与公共服务覆盖面等，突出承接产业和人口转移方面的评价。对限制开发区域，实行农业发展优先和生态保护优先的绩效评价，强化对农产品保障能力和生态保护能力的评价。对禁止开发区域，强化对自然文化资源的原真性和完整性保护情况的评价。

第六篇 绿色引领 提升可持续发展能力

第十六章 推进资源节约

坚持开发和节约并举、节约优先的方针，大力推进资源节约，积极发展循环经济和清洁生产，不

断提高资源利用效率，努力应对气候变化，加快建设资源节约型社会。

第一节 提高资源利用效率

实施最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，有效开展存量土地盘整，严格实施单位土地投资强度标准和项目建设用地控制标准，控制城乡建设用地总规模，不断提高单位土地投入产出效率。推进节约型城乡建设，将资源节约、环境友好、生态宜居的核心理念拓展到城乡规划建设管理各个环节，加快新材料、新结构、新技术等在工程建设中的推广应用。合理利用和节约水资源，大力推进节水技术进步，改革水资源管理机制，提高水资源利用效率。加强重点行业原材料消耗管理，鼓励生产再生型材料，提高原材料节约利用水平。推广合同能源管理，实施重点节能工程。健全完善倒逼机制、约束机制和激励机制，全力推进工业、建筑、交通等重点领域节能，继续组织开展重点耗能企业节能行动计划，积极推广节能技术和产品。加强资源综合利用，重点实施资源综合利用领域重点技术创新及重大示范工程项目。到2015年，一般工业固体废物综合利用率达到95%以上。

第二节 资源节约有效机制

充分运用市场、法律、行政手段，合理开发和有效保护土地、岸线、水、矿产等重要资源。参照国际先进的能耗、物耗和水耗标准，制定更加严格的资源利用技术标准体系。加强脱硫脱硝电价管理，严格控制高耗能 and 产能过剩行业扩大产能，禁止新上高排放项目。严格执行国家差别电价等促进节能降耗的价格政策。加快建立和完善能够反映资源环境供求关系、稀缺程度和供给成本的价格体系。建立矿产资源的有偿使用制度和合理补偿机制，加强矿山地质环境保护与治理，改善矿山地质环境。

第三节 发展循环经济

加快循环经济体系建设。全面推进循环农业、循环工业、循环服务业建设，构建区域循环经济体系，推动产业循环式组合，构筑纵向延伸、横向耦合、链接循环的产业体系，建设一批循环经济示范企业和生态工业示范园区，积极扩大机电产品再制造试点。推动城市循环经济试点建设，培育和发展较为完善的全社会再生资源利用产业体系，引导绿色消费模式和生活方式。加快制订和完善循环经济发展的相关法规、技术政策和经济政策。到2015年，再生资源回收利用率提高到70%以上。

积极推进清洁生产。重点推进冶金、化工、纺织、造纸等重点行业和涉及重金属行业开展清洁生产审核，对超标、超总量排污和使用、排放有毒有害物质的重点企业依法实施强制性清洁生产审核。推广应用先进清洁生产工艺技术与设备，建成一批清洁生产先进企业。

第四节 推进低碳发展

加强低碳技术研究应用。积极应对气候变化，把发展低碳经济与产业结构调整、自主创新与节能减排有机结合起来，推进低碳技术向传统产业扩散和应用。推进碳捕捉和碳封存技术、能源高效清洁利用技术、低碳建筑设计与建造技术、绿色消费技术等重大关键技术攻关。推进低碳示范工程建设，支持常州等地开展省级低碳示范园区建设，加快无锡城市碳排放综合管理平台建设，加强国际合作，推进低碳生态城市建设。积极探索并推进碳排放指标交易制度和市场建设。

倡导低碳消费方式。加强低碳理念的普及与推广，引导消费者牢固树立节能环保意识，加快消费方式和生活方式转型，以低碳绿色消费引领低碳发展，在全社会形成节约消费、循环消费、绿色消费的良好氛围。倡导理性消费与清洁消费。研究制订低碳绿色产品、绿色企业的评价标准和认证制度，建立健全绿色产品质量监督体系。

第十七章 持续改善环境

坚持环保优先方针，深入推进生态省建设。以解决危害群众健康和影响可持续发展的突出环境问题为重点，有效控制环境污染和生态破坏，全面完成国家下达的主要污染物减排任务。到2015年，全省水环境质量明显提升，城市空气质量良好天数明显增加，生态环境质量明显改善。

第一节 实施“清水工程”

优先保护城乡饮用水源。实行严格的饮用水源地保护制度，深入开展城乡饮用水源地专项整治，加快区域集中供水和备用水源建设步伐。加强饮用水源地环境监测、预警和应急能力建设，确保城乡居民饮水安全。

加强重点流域水污染防治。深入实施太湖流域水环境综合治理总体方案，全面实施小流域综合整治，实施结构调整、控源截污、调水引流、蓝藻治理、生态修复等措施，推动太湖流域水质持续改善，保护太湖周边饮用水安全。切实加强洪泽湖、高邮湖、骆马湖等重点湖泊的保护与治理，加快推进长江流域、淮河流域、京杭大运河及南水北调东线江苏段和通榆河水污染防治，建设清水走廊，限期治

理入江、入湖河流污染。加强沿海地区水污染防治,开展主要入海河流水环境综合整治,严格控制直接入海排污口数量,加强企业达标尾水排海监督管理,保护海洋生态环境。开展地下水污染治理,加强重点区域地面沉降的监测和防治。到2015年,全省地表水好于Ⅲ类水质的比例明显提高,重点河流水质基本消灭劣Ⅴ类。

推进生活和工业污水治理。严格控制化学需氧量、氨氮及太湖流域总氮、总磷污染排放总量。继续实施重点污染源入园进区、搬迁治理、提标改造,合理布局和建设污水处理厂及配套管网,提高污水管网配套率,逐步实现污水统一纳管处理,适当提高排污费征收标准。新建城镇污水处理厂必须配套建设除磷脱氮设施,执行国家城镇污水处理一级A排放标准,推进已建污水处理厂的除磷脱氮改造工程。建设中水回用工程,提高中水回用比例。解决徐州、宿迁等城市尾水出路问题。加强农村生活污水治理和畜禽养殖污染治理设施建设。到2015年,建制镇污水处理设施覆盖率达到90%,规模畜禽养殖场粪便综合利用率达到80%。

第二节 实施“蓝天工程”

加大工业废气治理力度。鼓励工业企业通过技术、工艺的更新改造,削减二氧化硫、氮氧化物、烟尘、粉尘等大气污染物的排放总量。严格控制建成区及其近郊新建和扩建重污染企业,对城区内已建重污染企业实施搬迁改造。加强脱硫设施运行在线监管,加大对区域空气质量影响较大的企业实施烟气脱硫、脱硝改造力度。火电、钢铁、水泥等行业在完成脱硫改造的基础上,全面实施脱硝工程。

加强城市扬尘和机动车尾气污染防治。建立健全城市扬尘污染防治机制,重点开展建筑工地、道路运输扬尘防治,加强港口、码头、车站等地装卸作业及物料堆场扬尘防治。推动机动车环保标志管理,逐步实施机动车尾气排放国Ⅳ标准,苏南地区提前实行国Ⅳ标准。推广使用清洁能源公交车,倡导绿色出行。加大秸秆综合利用力度,到2012年底全省实现禁止露天焚烧秸秆。

推进大气污染联防联控。完善区域大气环境管理法规、标准和政策体系,开展灰霾污染监测,在二氧化硫、二氧化氮和可吸入颗粒物等指标基础上,增加细颗粒物、臭氧、挥发性有机物、黑炭等指标。逐步建立与国际接轨的空气环境质量评价体系,建立灰霾复合型污染预警系统,建立全省大气污染联防联控机制。到2015年,主要城市灰霾天气天数明显减少。

第三节 建设清洁家园

加大城乡环境综合整治力度。通过截污、治污、调水、清淤、恢复湿地等工程措施,重构城市内河水生态系统,修复内河生态功能,基本消除内河“黑臭”现象。继续实施农村河道疏浚,加强农村生活污染源治理,推进农村无害化卫生户厕建设,实施农村“一池三改”户用沼气工程、规模畜禽养殖场沼气治理工程和农村生态净化处理工程。大力发展生态循环农业,加快建立农村面源氮磷流失生态拦截系统。积极推广生态养殖,加强规模化畜禽养殖污染治理。深入推进生态示范创建活动以及绿色学校、绿色社区等群众性创建活动。

积极开展土壤污染防治。深入开展全省土壤污染调查和科学研究,综合治理污染超标耕地。加强土壤环境监测监管能力建设,建立污染土壤风险评估制度,初步建立土壤污染防治和修复机制,开展典型区域、典型类型污染土壤修复试点。加强对受重金属污染的土壤的治理措施技术研究。

有效防治各类废弃物污染。进一步加强对废弃物产生量大、污染重的重点行业的管理,推进废渣、废水、废气等工业废弃物的综合利用。推广生活垃圾分类处理,加快城乡生活垃圾收运及无害化处置体系建设,到2015年生活垃圾收运体系覆盖率达到80%,县城以上城市全部建有规范的生活垃圾无害化集中处理设施及渗滤液处理设施。建设市、县污水处理厂污泥处置设施,安全处置和综合利用污泥。统一规划和建设危险废物和医疗废物处置中心,建立健全危险废物和医疗废物收集、运输、处置的全过程环境监管体系。切实加强重金属污染防治,有效遏制水体、空气、土壤中重金属污染危害。重视和解决核辐射、电磁辐射、电子垃圾、有机毒物等新的环境污染问题。

第四节 强化环境管理

严格执行各项环境管理制度。全面推行排污许可证管理,实行排污权有偿取得,争取在2012年前在全省推广。建立排污权一级、二级市场和规范交易平台。推进环境污染责任保险,健全环境污染风险管理制度。深入开展企业环境行为评级与信息公开,推进绿色信贷。采用“以奖代补”、财政贴息等形式加大支持力度,引导社会资本参与环境基础设施建设与运营。实行差别化的环境价费政策,对环境基础设施的建设、运行实行优惠扶持。搭建公众参与平台,引导公众参与环境管理。开展 ISO14000 环境管理体系、环境标志产品认证。

加强环境管理能力建设。加大环境执法和监管力度，加快全省环境监控平台建设，加强生态环境监控机构建设，提高对生态环境的自动监控能力。增强环境风险防范能力，进一步加强环境监察、监测、宣教、信息、应急标准化建设。推进生态环保科技创新。开展环境战略、环境经济政策、污染防治技术创新研究。

第十八章 维护生态平衡

坚持保护优先和自然恢复为主，加强重要生态功能区保护，实施重大生态修复和建设工程，进一步提升生态服务和生态保障功能，绿色江苏和生态省建设取得重大进展，人民群众对生态和人居环境满意度持续提高。

第一节 提升绿色江苏建设水平

深入实施绿色江苏林业行动，推进林业重点工程建设，深化林业产权制度改革，挖掘植树造林潜力。抓好沿海、沿江、沿湖、沿河、沿路生态防护林建设，在产业集中区周围建设绿化隔离带，有效增加森林蓄积量，提高森林覆盖率和固碳能力，形成生态安全屏障。推进城市绿地系统建设，提高城市园林绿地的生态功能，构建科学合理的城市生态格局。“十二五”期间，新增造林300万亩，重点生态公益林面积扩大10%以上，城市建成区绿化覆盖率达到40%以上，人均公园绿地面积达到13平方米以上。加强森林公园建设，加大古树名木、珍稀植物资源和林区人文资源保护力度，力争新建国家级森林公园5处、省级森林公园10处。

第二节 加强生态保护和修复

加强重要生态功能区保护。制定实施全省重要生态功能保护区划，加强自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质遗迹、饮用水源保护区、重要湿地、重要渔业资源、清水通道、蓄滞洪区、大型水面和重要山体等重要生态功能区的保护和生态修复，认真实施盐城珍禽、大丰麋鹿、泗洪洪泽湖湿地等自然保护区规划，根据国家法律法规和相关规划对自然保护区实行优化布局和严格管理，严格控制人为因素对自然生态的干扰，严守“生态红线”，维护生态服务功能。加强物种资源调查和保护，防范外来物种入侵，建立省生物物种资源基因库，实施珍稀濒危野生动植物拯救与保护工程，强化生物安全管理。开展国家生态市（县）、环保模范城市、国家生态园林城市、国家森林城市等创建活动。

加强生态修复。保护修复湖泊、湿地等重要水系生态功能，加强水域保护，建设人工湿地，增强水体自净能力。加强海洋保护区建设，完善伏季休渔制度，扩大资源增殖放流规模，修复水生生物资源，试行海洋污染物总量控制制度，加大海岸及海域生态环境修复力度。推进沿江两岸、沿海滩涂、破损山体、采煤塌陷地和工矿废弃地的综合整治，实施丘陵岗区、荒山等植被系统修复，通过封山育林、人工造林特别是植树种草相结合的方式，加快推进荒山荒地、残次林、低产林改造和水源涵养建设，减少水土流失。

第三节 建立生态补偿机制

制定实施重要生态功能区生态补偿办法，加大对生态功能区的财政支持，选择国家级自然保护区开展试点，逐步建立生态保护转移支付制度。完善生态公益林补偿机制，提高省级以上生态公益林的补偿标准。认真完善和落实区域污染赔付补偿制度。

第七篇 改革开放 增强经济社会发展动力和活力

第十九章 进一步深化改革

以更大的决心和勇气全面推进各领域改革，加大改革攻坚力度，在重点领域和关键环节取得新突破，不断完善社会主义市场经济体制机制，为科学发展提供有力保障。

第一节 建设服务型政府

按照建设服务型政府的要求，深化行政管理体制改革。推进政府职能转变，进一步加快政企分开、政事分开、政资分开、政社分开，切实减少政府对资源配置和经济行为的干预。强化公共服务职能，把政府职能切实转到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，提高行政效率，降低行政成本。全面推进依法行政，健全科学决策、民主决策、依法决策机制，完善重大问题集体决策、专家咨询、社会公示和听证制度，强化行政问责制，改进行政复议和行政应诉工作，提高政府公信力。加快推进政务公开，增强公共政策制定透明度和公众参与度，充分发挥人民群众和社会舆论对政府行政的监督和制约，加快电子政务建设，拓展行政权力网上公开透明运行的内涵，强化政府绩效管理。继续优化政府结构、行政层级和职能责任，继续推进大部门体制改革，稳步推进扩权强县，探索实行省直管县

体制，开展经济发达镇行政管理体制改革试点，对规模较大、经济实力较强的镇，赋予其一定的县级经济社会管理权限。积极稳妥推进事业单位分类改革。

第二节 完善所有制结构

深化国有企业改革。坚持和完善基本经济制度，推进国有经济战略性调整，加快垄断行业改革。完善国有资产管理体制，进一步分离政府的公共管理职能和国有资产出资人职能。健全国有资本经营预算、收益分配制度和国有企业经营业绩考核制度，实现国有资产保值增值。加大国有企业重组力度，优化国有资产配置，引进战略投资者，推进产权多元化，做强做大批主业优势明显、影响力和带动力强的国有企业。深化国有企业公司制、股份制改革，完善法人治理结构，健全现代企业制度。

大力发展民营经济。落实支持民营经济发展的政策措施，鼓励和引导非公有制经济进入金融服务、公用事业、文化产业和基础设施等领域，鼓励民间资本重组联合和参与国有企业改革。鼓励一批优势企业做大做强，增强行业带动和示范作用。完善信用担保体系，鼓励发展商业性担保机构和互助性担保基金，为民营企业提供资金支撑。到2015年，力争民营经济占国民经济比重达到60%左右，对高新技术产业的贡献份额力争达到45%。

培育壮大中介组织。推进中介组织市场化运作、规范化管理，实施自我管理和自我服务。加强多层次中介组织网络建设，培育壮大一批人力资源中介机构，扶持发展技术市场的科技中介机构，大力发展土地中介服务市场，鼓励发展金融中介、实物中介和服务中介，不断满足市场经济发展的需要。建立与我省经济发展和产业结构相适应的、以企业为主体的行业组织新体系，推行政会分开，增强行业组织功能，充分发挥行业组织在行业管理中的重要作用。

第三节 深化财税金融价格体制改革

加快财政管理体制改革。完善省直管县财政体制，健全财政转移支付制度，增强基层政府提供基本公共服务的财力保障。进一步明确各级政府事权和支出责任，使各级政府财力与事权相匹配，建立县级基本财力保障机制，增强基层政府提供基本公共服务的能力。加大财政转移支付力度，逐步提高一般性转移支付规模和比例，完善和规范转移支付行为。完善预算编制、执行、绩效管理制度，推进预算绩效管理，探索建立绩效评价结果公开机制和有效的问责机制。调整和优化财政支出结构，把更多的财力用于社会建设和改善民生，加大对教育、科技、医疗卫生、社会保障的投入。创新财税激励约束机制，强化有利于转变经济发展方式的利益导向。规范地方政府融资平台管理，防范金融风险。

稳步推进金融体制改革。深化农村合作金融机构改革，鼓励有条件的地区以县为单位建立社区银行，积极发展各种所有制金融机构、农村新型金融组织和小额信贷。引导金融机构加大对“三农”、中小企业以及科技创新的信贷支持。加快金融产品、工具和服务创新，充分满足市场多元化需求。

深化资源性产品价格和要素市场改革。理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系，完善重要商品、服务、要素价格形成机制。加强通胀预期管理，保持市场价格总水平基本稳定。正确处理价格改革与保障群众基本生活的关系，加强重要生活消费品价格波动监管，提高应急处置能力，完善价格听证制度，稳妥推进公共产品价格改革，继续清理取消涉及民生的不合理收费。完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，切实保障群众生活。健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场，完善市场法规和监管体制，规范市场秩序。

第二十章 增创开放新优势

适应我国对外开放由出口和吸收外资为主转向进口和出口、吸收外资和对外投资并重的新形势，实行更加积极主动、互利共赢的开放战略，不断拓展新的开放领域和空间，完善更加适应发展开放型经济要求的体制机制，增创开放型经济新优势。

第一节 提高对外开放水平

优化利用外资结构和方式。拓展利用外资新领域，引导外资为自主创新、经济结构调整、区域协调发展服务，鼓励外资投向高新技术产业、现代服务业、节能环保产业、现代农业等领域和苏北、沿海地区。加大招商选资、招才引智力度，鼓励外资企业在江苏设立研发中心、销售机构和地区总部等功能性机构，借鉴国际先进管理理念、制度、经验，促进体制创新和科技创新。支持外资以多种方式参与企业改组改制，制定并实施外资并购安全审查制度。鼓励省内优势企业利用境外资本市场上市融

资。

加快转变外贸发展方式。推动外贸出口由量的扩张向质的提升转变，提高出口产品附加值，延长加工贸易国内增值链。开拓新兴出口市场，巩固欧美日传统主销市场，培育周边市场，利用自贸区和CEPA、ECFA 协议，加强双边贸易。深度参与国际分工，优化出口产品结构，培育以技术、品牌、质量、服务为核心竞争力的新优势，积极支持具有自主知识产权和自主品牌的产品出口，提高一般贸易的规模和国际竞争力。推动出口基地建设，加快加工贸易转型升级。大力发展新型贸易，重点促进保税贸易和国际电子商务。积极推进服务贸易出口，加快发展信息技术、动漫设计、服务外包和物流服务等新型服务贸易。培育扶持一批与我省优势企业、新兴产业密切相关的省内重点展会。鼓励进口国外先进技术和装备、关键零部件、紧缺资源类产品，培育发展一批大宗商品进口集散地，增强进口对经济发展的促进作用。

专栏13 全球服务贸易发展迅速

1970年国际服务贸易的出口额仅有710亿美元；2000年世界服务贸易进出口总额29718亿美元，其中出口14922亿美元；2008年世界服务贸易进出口总额72003亿美元，其中出口37313亿美元。2000—2008年世界服务贸易平均增长率为12%，不仅高于同期世界 GDP 的平均增长率，而且高于同期世界商品贸易出口额的平均增长率，服务贸易占国际贸易的比重上升到18.1%。

促进开发园区转型升级。充分发挥各类国家级和省级开发园区在提升产业层次、形成产业集聚和创新集群的主阵地作用，大力推进开发园区“二次创业”，提升集聚、服务和创新功能，加快特色产业园区、特殊功能园区、创新型园区、生态工业园区和南北共建园区建设。推进开发区与出口加工区、保税区和保税物流园区功能叠加、资源共享和优势再造，继续拓展保税、通关、物流、商品展示、贸易服务等功能，把开发区建设成为科技创新先导区、新兴产业集聚区和集约发展示范区。支持有条件的省级开发区升格为国家级开发区，有序推进各类省级开发区的设立和扩区工作。

第二节 拓展对外开放空间

推动企业“走出去”。鼓励企业在境外设立研发机构，利用国外人才、信息平台等创新资源，提升企业研发水平和竞争力。推动有条件的企业借助国际资本市场，兼并和收购境外企业和知名品牌，建立国际营销网络和售后服务网络。鼓励技术成熟、国际市场需求大的产业和企业依托能源资源产地和市场，设立境外生产基地。创新对外投资和合作方式，支持有比较优势的企业联合“走出去”，在生产、销售、服务方面形成产业集聚，继续办好我省境外经贸合作区。发展海外工程承包和劳务输出，扩大农业国际合作，积极开展有利于改善当地民生的项目合作，进一步提升承揽工程的能力和水平。加强对企业“走出去”的指导和服务，健全跨部门协调机制，简化程序，提高效率，加大对“走出去”企业的权益保护。

优化区域开放格局。把沿海开发作为新一轮开放的重点区域，加强开发开放载体建设，推进重点口岸建设，支持有条件的沿海地区设立海关特殊监管区，把沿海地区打造成为开放型经济新高地。加快苏中、苏北地区开放步伐，优化利用外资结构，形成一批优势产业出口基地，建设利用外资新高地。全面提高苏南地区经济国际化水平，进一步增强国际竞争力和辐射带动能力。

加强境外区域经济合作。发挥江苏友好省州的优势，大力推进区域合作，深化欧美日重点省州的经贸、科技、文化、教育领域合作。充分利用自由贸易协定带来的贸易机会，大力提升与东盟等国家和地区的经贸合作水平。拓展江苏与新加坡合作领域，继续提升苏州工业园区建设和管理水平，加快推进南京生态科技岛、苏通科技产业园建设。抓住两岸签署经济合作框架协议的契机，发挥江苏对台交流的独特优势，全面推进苏台经济、文化、教育、科技、旅游等领域交流合作，加快建设海峡两岸（昆山）商贸合作区、海峡两岸（泰州）生物技术产业园、淮安等（台湾）农民创业园。进一步深化与港澳等地区的经贸合作，共同开拓国际市场。

第三节 优化对外开放环境

形成最具竞争力的投资贸易便利化环境。进一步改善政府服务，加强知识产权保护，加快电子口岸建设。优化货物通关、出口退税、信用保险、收结汇等方面的流程，降低企业商务成本。进一步完善全省口岸开放布局。深化跨境贸易人民币结算试点，进一步改进和完善直接投资项下外汇管理方式和手段，加快企业外汇资金周转。

建立风险防范和管理体系。进一步完善贸易摩擦防范预警系统和应对体系，建立和完善境外劳务纠纷和突发事件应急处置长效机制。做好对外贸易和投资的风险预警、风险管理指导和咨询服务，完善开放型经济绩效评价体系。规范经营者集中反垄断审查，维护市场公平竞争。有效运用贸易救济措施，加强重点国别、重点产业预警监测，发挥产业损害预警机制在应对贸易摩擦中的反制作用，保障产业和企业权益。发挥投资贸易促进机构、出口信用保险机构、商会的积极作用，建立信息披露制度，形成政府、中介组织、企业三位一体的贸易摩擦应对机制，促进公平贸易。

第八篇 凝聚力量 实现发展宏伟蓝图

第二十一章 组织实施重大工程

围绕自主创新、改善民生、生态环境和基础设施建设等方面，组织实施事关全局和长远发展的重大工程，发挥示范带动作用，为实现“两个率先”、转变经济发展方式提供保障。

自主创新能力提升工程。启动高技术攀登计划、高新技术产业双提升计划，实施创新型园区建设、创新型企业培育、科技平台推进、科技惠民、知识产权战略推进五大工程，着力突破重点行业领域的核心技术、关键技术，着力培育一批拥有自主知识产权与自主知识产权的创新型企业，着力提升创新载体发展水平，形成“四大”创新平台服务支撑，建立健全网络化的创新服务体系。

产业结构调整 and 升级工程。实施新兴产业倍增计划，重点建设一批重大产业化项目和特色产业基地，尽快把新兴产业培育成为先导性、支柱性产业。实施服务业提速计划，重点发展生产性服务业，加快现代服务业集聚区建设。实施传统产业升级计划，加大技术改造力度，推进信息化和工业化深度融合，提高产业技术含量和装备技术水平。加快发展现代农业，开展“旱改水、粳改粳、直改机”和高产增效创建活动，发展设施农业，扶持一批重点农业龙头企业做大做强。

教育和人才强省工程。大力促进教育公平，推动义务教育优质均衡发展，高水平普及高中阶段教育，继续实施中小学校舍安全工程，健全终身学习网络，开展广覆盖、多类型、多层次的教育与培训。实施重点人才引进培养工程，着眼构建现代产业体系和提升自主创新能力，实施高层次创新创业人才、高层次人才引进、青年人才工程、“三支队伍”培训和新兴产业、高层次文化、现代服务业、教育卫生、高技能、现代农业人才等十大计划，强化政策激励，优化人才服务，形成经济转型升级的人才支撑体系。

生态省建设工程。实施重点节能工程，抓好工业、建筑、交通运输等领域节能，加快淘汰落后产能，促进节能技术和节能产品应用。实施“清水蓝天”工程，建设清水走廊，加强城市扬尘、机动车尾气、工业废气等治理，明显改善空气质量。推广农业节能减排技术。推进绿色江苏建设，广泛开展植树造林，有效改善生态环境。推进土地整理复垦，鼓励农民集中居住，开展农民空置宅基地整理和工矿废弃地复垦，有效增加耕地面积。

公共卫生和社会保障建设工程。健全基层医疗服务网络，提高基本医疗均衡化和可及性，实施基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目，完善以基本医疗保障为主体的多层次医疗保障体系，加强基本药物供应保障。以医保、医疗、公共卫生、医药信息共享为重点，推进区域医药卫生信息化。启动实施高校毕业生基层培养计划和城乡新成长劳动力技能培训计划，推进公共就业（人才）服务信息化建设。以社会保障一卡通为重点，实施金保二期工程，构建人力资源和社会保障信息系统应用支撑平台。

文化事业繁荣工程。加强社会主义核心价值体系教育，大力弘扬“三创”精神，提高全民文化素质。进一步向社会免费开放公共文化设施，推动城市公共文化服务向农村延伸，建设城乡社区文化中心，实施文化资源信息共享工程。进一步提高公共体育设施向社会开放程度，开展国民体质测试，打造城市社区“10分钟体育健身圈”。

新农村建设的实事工程。推进义务教育均衡布局，实现城乡之间教育资源配置、教育质量、办学水平差距明显缩小；推进新型农村卫生服务体系建设，完善农村医疗卫生服务网络；提高农村社会保障水平，推进城乡社会保障制度逐步接轨；加快实施镇村公交工程，实现村村通客运班线；强化农村环境综合整治，实施农村清洁工程，深入推进农村“三清一绿”和“六清六建”，开展农业面源污染治理；

建立城乡普惠均等的就业创业政策扶持体系，实施农村劳动力技能提升工程。

现代化基础设施建设工程。推进新一轮淮河治理和太湖治理等流域治理工程建设，加强沿海重点水利工程建设，实施中小河流整治和县乡河道疏浚，加强农田水利设施建设，继续推进农村饮水安全工程建设，开展大中型灌区改造，完善城市防洪排涝体系，完成南水北调东线一期等供水骨干工程，加强清水通道建设，提高防洪保安、水资源供给和水资源保护能力。加强各种交通运输方式衔接，完善综合运输通道，加快重点空港和海港发展；推进铁路和轨道交通建设，铁路总里程达到3200公里，扩大城际通勤范围；建设高等级内河航道网络，干线航道里程达到2100公里；实现高速公路县县通达，提升农村公路通达质量和覆盖范围。广泛推广利用新能源，加快建设千万千瓦级核电基地、风电基地，优化燃煤发电装机结构和燃煤电厂区域布局，有序发展煤电，加强能源区域和国际合作，建立油、气、煤炭等能源资源供应保障基地，构建坚强电网。

第二十二章 完善规划实施机制

进一步完善规划落实的管理机制，有效推进规划的分类实施、责任落实和监督评估，形成实施规划的强大合力和制度保障，确保“十二五”规划各项目标任务的顺利完成。

第一节 强化分类实施

把充分发挥市场配置资源的基础性作用和正确履行政府职责有机结合起来，进一步调动社会各界和广大人民群众积极性和创造精神，推动规划的有效实施。

——本规划提出的产业发展的方向和任务、以及对外开放等领域的发展重点，主要依靠市场配置资源，引导市场主体行为实现，政府的工作重点是加强市场监管，维护公平竞争，确保市场机制正常发挥作用。

——本规划确定的转变经济发展方式、调整经济结构、增强自主创新能力、建设社会主义新农村、推进信息化、促进城乡和区域协调发展、提高居民收入、建设人才强省、建设资源节约型社会等重点任务，主要通过完善市场调节机制和政策导向机制实现，政府的工作重点是营造良好的制度环境和政策环境，激发市场主体的活力和动力。

——本规划确定的社会公益事业、社会保障、促进就业、防灾减灾、公共安全等公共服务领域的目标和任务，是政府的承诺，政府要切实履行职责，运用公共资源和调动社会力量努力完成。

——本规划确定的优化空间开发布局、生态环境保护、资源管理、社会公共管理、规范市场秩序、精神文明和民主法治等方面的任务，主要依靠建立健全法律法规，加大行政执法力度，并辅之以一定的经济手段予以实施。

——本规划确定的各项体制改革任务是政府的重要职责，政府要积极推进行政管理体制的改革，把改革任务分解落实到有关部门、单位，按进度安排抓紧推进，确保改革任务如期完成。

第二节 强化责任落实

各地各部门在制定政策、开发利用资源、审批或核准投资项目、安排财政支出时，不得违反发展规划的强制性和约束性规定。省各部门要按照职责分工，将规划纲要确定的相关任务纳入本部门年度计划，明确责任和进度要求，并及时将进展情况向省政府报告。本规划提出的约束性目标，省政府分解落实到省各有关部门和地区，特别是耕地保有量、单位地区生产总值能耗、污染物减排等指标，要定期检查，落实到位，重要的预期性目标也要进行分解、检查和落实。建立重大项目责任制，对规划纲要中确定的重大项目和重大工程要明确要求、落实进度、强化责任，由省政府分管领导牵头，相关部门和地方各负其责，确保重大项目和重大工程的实施。按照科学发展的要求，进一步改进考核评价机制，确保约束性指标的实现。

第三节 强化监督评估

实施规划中期评估。2013年，由省发展改革主管部门组织力量，对“十二五”规划的实施情况进行中期评估，检查规划落实情况，评价规划实施效果，分析规划实施中存在的问题，提出相应的对策建议，形成中期评估报告，由省政府报送省人民代表大会常务委员会审议。

完善规划调整制度。“十二五”规划实施期间，如遇国内外宏观环境发生重大变化或其他重要原因导致经济社会运行与规划目标发生重大偏离，以及中期评估认为需要对规划进行调整或者修订的，省政府将适时提出调整方案，提请省人民代表大会常务委员会审议批准。

江苏省人民政府

2011. 3. 22

资料来源：参阅《江苏省十二五规划纲要》《新华报业网-新华日报》2011年3月22日

**国务院关于推进上海加快发展现代服务业和
先进制造业建设国际金融中心 and
国际航运中心的意见**
国发〔2009〕19号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

上海有比较完备的金融市场体系、金融机构体系和金融业务体系，有雄厚的制造业基础和技术创新能力，有先进的现代航运基础设施网络。推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，加快建设国际金融中心、国际航运中心和现代国际大都市，是我国现代化建设和继续推动改革开放的重要举措；是贯彻落实科学发展观，转变经济发展方式，突破资源环境承载能力制约，实现全面协调可持续发展，继续发挥上海在全国的带动和示范作用的必然选择。在当前应对国际金融危机的关键时期，要站在全局和战略的高度，充分认识加快上海国际金融中心和国际航运中心建设的重要性，努力推进上海率先实现产业结构优化和升级，率先实现经济发展方式的转变。为此，提出以下意见：

一、推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，建设国际金融中心和国际航运中心的重大意义

（一）推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，建设国际金融中心和国际航运中心，既是上海实现又好又快发展的需要，也是更好地服务于全国发展的需要。现代服务业和先进制造业发展水平，是衡量一个国家经济社会发达程度的重要标志，是一个国家综合实力和抗风险能力的集中体现。提高现代服务业和先进制造业就业比重和产值比重，提升产业附加值和国际竞争力，是推进产业结构升级、加快转变经济发展方式的必由之路；是适应全球化新格局和对外开放新形势，加快构筑新的竞争优势，提高国家整体竞争力的有效途径。推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，建设国际金融中心和国际航运中心，有利于上海突破资源环境承载力逐渐下降的制约，增强可持续发展的能力；有利于拓展金融资源运作空间，提高金融资产配置效率，更好地维护国家经济金融安全；有利于强化航运枢纽中心地位，更好地满足周边地区和全国的国际航运要求；有利于通过改革开放和创新的先行先试，加快形成更具活力、更富效率、更加开放的体制机制，奠定科学发展的体制基础。

（二）推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，建设国际金融中心和国际航运中心，有利于更好地夯实并充分发挥上海的比较优势。上海具有比较完善的现代市场体系、现代金融体系、先进的港口基础设施、高效的航运服务体系，以及便捷的交通运输网络；有广泛参与全球竞争的周边经济腹地，具有加快形成国际金融中心和国际航运中心的有利条件。采取有力措施，加快推进上海国际金融中心和国际航运中心建设，大力发展金融业、航运业等现代服务业和先进制造业，率先转变经济发展方式，可以使上海更好地发挥综合优势，更好地发挥带动示范作用，更好地服务长三角地区、服务长江流域、服务全国。

二、推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，建设国际金融中心和国际航运中心的指导思想和原则

（三）指导思想：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，进一步解放思想，进一步改革开放，进一步发挥优势，继续当好全国改革开放的排头兵，充分发挥对长三角地区乃至全国的带动和示范作用。要坚持科学发展，不断扩大发展规模，完善发展机制，提高发展水平；要在发展中优化经济结构，优先发展金融、航运等现代服务业，以及以高端制造和研发为主的先进制造业，不断增强服务功能，提高核心竞争力；要在发展中创新发展思路，坚持先行先试，不断创新体制机制，提高体制运行效率；要在发展中坚持市场化、国际化和法治化，不断改善投资环境，提高对外吸引力；要在发展中发挥比较优势，努力完善区域分工，不断扩大辐射带动效应，提高专业分工和协作水平。

（四）把握的原则：处理好深化改革与加快发展的关系，坚持以改革促发展，以改革解难题，以改革建制度，为现代服务业和先进制造业发展营造良好体制环境；处理好先行先试与制度规范的关系，通过创新和探索，加快与国际惯例接轨，为全国性的制度规范奠定实践基础，发挥示范作用；处理好突出重点与全面推进的关系，以金融业、航运业和先进制造业为重点，不断创新服务业态，不断提高制造业的核心竞争力和附加值，全面提升现代服务业和先进制造业的发展水平；处理好加快发展现代服务业与发展先进制造业的关系，形成现代服务业与先进制造业相互支撑、相互带动的产业发展格局；处理好推进金融创新与完善金融监管的关系，在推进金融改革、创新和开放过程中，努力维护金融体系的安全和稳定；处理好推进上海自身发展与区域协作发展的关系，按照国家明确的战略定位和分工，加强上海与长三角地区以及国内其他中心城市的相互协作和支持，加强与香港的优势互补和战略合作，形成分工合理、相互促进、共同发展的格局。

三、国际金融中心和国际航运中心建设的总体目标

（五）国际金融中心建设的总体目标是：到 2020 年，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；基本形成国内外投资者共同参与、国际化程度较高，交易、定价和信息功能齐备的多层次金融市场体系；基本形成以具有国际竞争力和行业影响力的金融机构为主体、各类金融机构共同发展的金融机构体系；基本形成门类齐全、结构合理、流动自由的金融人力资源体系；基本形成符合发展需要和国际惯例的税收、信用和监管等法律法规体系，以及具有国际竞争力的金融发展环境。

（六）国际航运中心建设的总体目标是：到 2020 年，基本建成航运资源高度集聚、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，与国内其他港口合理分工、紧密协作的国际航运枢纽港；基本形成规模化、集约化、快捷高效、结构优化的现代化港口集疏运体系，以及国际航空枢纽港，实现多种运输方式一体化发展；基本形成服务优质、功能完备的现代航运服务体系，营造便捷、高效、安全、法治的口岸环境和现代国际航运服务环境，增强国际航运资源整合能力，提高综合竞争力和服务能力。

四、国际金融中心建设的主要任务和措施

（七）加强金融市场体系建设。上海国际金融中心建设的核心任务是，不断拓展金融市场的广度和深度，形成比较发达的多功能、多层次的金融市场体系。不断丰富金融市场产品和工具，大力发展企业（公司）债券、资产支持债券，开展项目收益债券试点，研究发展外币债券等其他债券品种；促进债券一、二级市场建设及其协调发展；加快银行间债券市场和交易所债券市场互联互通，推进上市商业银行进入交易所债券市场试点。根据投资者资产配置和风险管理的需要，按照高标准、稳起步和严监管的原则，研究探索并在条件成熟后推出以股指、汇率、利率、股票、债券、银行贷款等为基础的金融衍生产品。加大期货市场发展力度，做深做精现有期货品种，有序推出新的能源和金属类大宗产品期货，支持境内期货交易所在海关特殊监管区内探索开展期货保税交割业务。拓宽上市公司行业和规模覆盖面，适应多层次市场发展需要，研究建立不同市场和层次间上市公司转板机制，逐步加强上海证券交易所的主板地位和市场影响力。研究探索推进上海服务长三角地区非上市公众公司股份转让的有效途径。优化金融市场参与者结构，积极发展证券投资基金、社保基金、保险资产、企业年金、信托计划等各类机构投资者。根据国家资本账户和金融市场对外开放的总体部署，逐步扩大境外投资者参与上海金融市场的比例和规模，逐步扩大国际开发机构发行人民币债券规模，稳步推进境外企业在境内发行人民币债券，适时启动符合条件的境外企业发行人民币股票。在内地与香港金融合作框架下，积极探索上海与香港的证券产品合作，推进内地与香港的金融合作

和联动发展。积极发展上海再保险市场，鼓励发展中资和中外合资的再保险公司，吸引国际知名的再保险公司在上海开设分支机构，培育发展再保险经纪人，积极探索开展离岸再保险业务。

（八）加强金融机构和业务体系建设。根据金融市场体系建设的需要，大力发展各类金融机构，重点发展投资银行、基金管理公司、资产管理公司、货币经纪公司、融资租赁公司、企业集团财务公司等有利于增强市场功能的机构。积极推进符合条件的金融企业开展综合经营试点，培育和吸引具有综合经营能力和国际竞争力的金融控股集团，在试点过程中探索建立金融监管协调机制。鼓励发展各类股权投资企业（基金）及创业投资企业，做好上海金融发展投资基金试点工作。积极拓展各类金融业务，推动私人银行、券商直投、离岸金融、信托租赁、汽车金融等业务的发展，有序开展跨机构、跨市场、跨产品的金融业务。开展商业银行并购贷款业务，为企业并购活动提供资金支持。鼓励个人购买商业养老保险，由财政部、税务总局、保监会会同上海市研究具体方案，适时开展个人税收递延型养老保险产品试点。根据国家金融对外开放总体进程，稳步推进金融服务业对外开放，支持设在上海的合资证券公司、合资基金公司率先扩大开放范围。

（九）提升金融服务水平。健全金融服务方式和手段，大力发展电子交易，促进各类金融信息系统、市场交易系统互联互通，降低交易成本，提高交易效率。完善金融服务设施和布局规划，进一步健全为市场交易服务的登记、托管、清算、结算等统一高效的现代化金融支持体系，提高上海金融市场效率和服务能力。加强陆家嘴等重要金融集聚区的规划和建设，全面提升金融集聚区的服务功能。规范发展中介服务，加快发展信用评级、资产评估、融资担保、投资咨询、会计审计、法律服务等中介服务机构，加强监管，增强行业自律，规范执业行为。在上海建立我国金融资讯信息服务平台和全球金融信息服务市场。充分发挥上海金融市场种类齐全、金融机构体制健全、金融发展环境良好的优势，先行在上海开展金融市场、金融机构、金融产品等方面的改革和创新。制定并完善促进金融创新的政策，形成以市场需求为导向、金融市场和金融企业为主体的金融创新机制。

（十）改善金融发展环境。加强金融法制建设，加快制定既切合我国实际又符合国际惯例的金融税收和法律制度。完善金融执法体系，建立公平、公正、高效的金融纠纷审理、仲裁机制，探索建立上海金融专业法庭、仲裁机构。加强社会信用体系建设，以金融业统一征信平台为载体，完善企业和个人信用信息基础数据库建设，促进信用信息共享。适应上海金融改革和创新的需要，不断完善金融监管体系，改进监管方式，建立贴近市场、促进创新、信息共享、风险可控的金融监管平台和制度。加强跨行业、跨市场监管协作，加强地方政府与金融管理部门的协调，维护金融稳定和安全。

五、国际航运中心建设的主要任务和措施

（十一）优化现代航运集疏运体系。适应区域经济一体化要求，在继续加强港口基础设施建设基础上，整合长三角港口资源，形成分工合作、优势互补、竞争有序的港口格局，增强港口综合竞争能力。加快洋山深水港区等基础设施建设，扩大港口吞吐能力。推进内河航道、铁路和空港设施建设，优化运输资源配置，适当增加高速公路通道，大力发展中远程航空运输，增强综合运输能力。促进与内河航运的联动发展，充分利用长江黄金水道，加快江海直达船型的研发和推广，从船舶技术和安全管理方面采取措施，推动洋山深水港区的江海直达，大力发展水水中转。充分发挥上海芦潮港集装箱中心站及铁路通道作用，做好洋山深水港区铁路上岛规划研究，逐步提高铁水联运比例。

（十二）发展现代航运服务体系。积极研究采取措施，降低国际集装箱中转成本，鼓励我国外贸集装箱在上海国际航运中心转运。充分发挥上海靠近国际主航线的区位优势，以及工业基础、人才资源、商务环境等方面的综合优势，大力发展船舶交易、船舶管理、航运经纪、航运咨询、船舶技术等各类航运服务机构，拓展航运服务产业链，延伸发展现代物流等关联产业，不断完善航运服务功能。完善航运服务规划布局，进一步拓展洋山保税港区的功能，发展北外滩、陆家嘴、临港等航运服务集聚区。引导和规范船舶交易市场健康发展，充分发挥上海航运交易所的船舶交易和运价信息发布功能，加快建设全国性船舶交易信息平台，在上海形成具有示范作用的船舶交易市场。建立上海国际航运中心综合信息共享平台，促进形成便捷高效的长三角区域及长江干线港口、航运信息交换系统。

（十三）探索建立国际航运发展综合试验区。研究借鉴航运发达国家（地区）的航运支持政策，提高我国航运企业的国际竞争力。实施国际航运相关业务支持政策。将中资“方便旗”船特案减免税政策的执行截止日期由2009年6月30日延长至2011年6月30日。对注册在洋山保税港区内的

航运企业从事国际航运业务取得的收入，免征营业税；对注册在洋山保税港区内的仓储、物流等服务企业从事货物运输、仓储、装卸搬运业务取得的收入，免征营业税。允许企业开设离岸账户，为其境外业务提供资金结算便利。在完善相关监管制度和有效防止骗退税措施前提下，实施启运港退税政策，鼓励在洋山保税港区发展中转业务。探索创新海关特殊监管区域的管理制度，更好地发挥洋山保税港区的功能。

（十四）完善现代航运发展配套支持政策。加快发展航运金融服务，支持开展船舶融资、航运保险等高端服务。积极发展多种航运融资方式，探索通过设立股权投资基金等方式，为航运服务业和航运制造业提供融资服务。允许大型船舶制造企业参与组建金融租赁公司，积极稳妥鼓励金融租赁公司进入银行间市场拆借资金和发行债券。积极研究有实力的金融机构、航运企业等在上海成立专业性航运保险机构。优化航运金融服务发展环境，对注册在上海的保险企业从事国际航运保险业务取得的收入，免征营业税。积极研究从事国际航运船舶融资租赁业务的融资租赁企业的税收优惠政策，条件具备时，可先行在上海试点。研究进出口企业海上货物运输保费的有关税收政策问题。丰富航运金融产品，加快开发航运运价指数衍生品，为我国航运企业控制船运风险创造条件。

（十五）促进和规范邮轮产业发展。允许境外国际邮轮公司在上海注册设立经营性机构，开展经批准的国际航线邮轮服务业务。鼓励境外大型邮轮公司挂靠上海及其他有条件的沿海港口，逐步发展为邮轮母港。为邮轮航线经营人开展业务提供便利的经营环境。研究建立邮轮产业发展的金融服务体系，在保险、信贷等方面开设邮轮产业专项目录，促进邮轮产业健康有序发展。

六、加快推进先进制造业和技术先进型服务企业的发展

（十六）以现有制造能力为基础，以调整、优化和提高为方向，以研发、创新和增值为重点，不断提高制造业的核心竞争力和产业附加值。大力发展先进制造技术，着力提升汽车、装备、船舶、电子信息等优势制造业的研发能力和核心竞争力；加快发展航空航天、生物医药、新能源、新材料等新兴制造业和战略产业；优化发展精品钢材、石油化工等基础制造业；增强先进制造业发展的技术支撑和服务能力。在浦东新区开展鼓励技术先进型服务企业发展政策试点工作，支持从事软件研发及服务、产品技术研发及工业设计服务、信息技术研发及外包服务、技术性业务流程外包服务等业务的技术先进型服务企业的发展。自2009年1月1日起至2013年12月31日止，对符合条件的技术先进型服务企业，减按15%的税率征收企业所得税；技术先进型服务企业职工教育经费按不超过企业工资总额8%的比例据实在企业所得税税前扣除；对技术先进型服务企业离岸服务外包业务收入免征营业税。设立政府创业投资引导基金，引导创业投资企业加大对先进制造和先进技术服务领域初创期企业的资本投入。

七、加强组织领导和协调服务

（十七）建立健全上海国际金融中心和国际航运中心建设的指导协调机制。建立由发展改革委牵头，有关部门参加的协调机制，加强对上海国际金融中心和国际航运中心建设的指导、协调和服务。进一步细化相关政策措施，认真研究解决推进上海国际金融中心和国际航运中心建设过程中出现的新情况和新问题。

（十八）转变政府职能，加强政府服务，营造良好环境。上海市政府要从全局和战略的高度，充分认识上海国际金融中心和国际航运中心建设的长期性和艰巨性，增强责任感、紧迫感和使命感，精心筹划实施方案，扎实推进各项工作。要加快政府职能转变和管理创新，加快事业单位改革，加快构建服务型政府，深入推进浦东综合配套改革，使上海成为全国行政效能最高和行政收费最少的地区，成为中介服务最发达的地区。要加快淘汰落后产业和弱势产业，积极推进产业转移和产业升级，积极推进国有企业改革和重组，完善有利于现代服务业和先进制造业加快发展的政策和体制环境。要建立健全有利于人才集聚的机制，研究制定吸引各类高层次人才的配套措施，加强职业教育和培训，营造良好、便利的工作和生活环境，使上海成为国际化高端人才的集聚地，为上海国际金融中心和国际航运中心建设提供人才支撑。

国务院

二〇〇九年四月十四日

国务院关于印发中国（上海）

自由贸易试验区总体方案的通知

国发〔2013〕38号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院批准《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《方案》），现予印发。

一、建立中国（上海）自由贸易试验区，是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措，对加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，具有重要意义。

二、上海市人民政府要精心组织好《方案》的实施工作。要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式，深化行政审批制度改革，加快转变政府职能，全面提升事中、事后监管水平。要扩大服务业开放、推进金融领域开放创新，建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”，形成可复制、可推广的经验，发挥示范带动、服务全国的积极作用，促进各地区共同发展。有关部门要大力支持，做好协调配合、指导评估等工作。

三、根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》，相应暂时调整有关行政法规和国务院文件的部分规定。具体由国务院另行印发。

《方案》实施中的重大问题，上海市人民政府要及时向国务院请示报告。

国务院

2013年9月18日

（此件公开发布）

中国（上海）自由贸易试验区总体方案

建立中国（上海）自由贸易试验区（以下简称试验区）是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措。为全面有效推进试验区工作，制定本方案。

一、总体要求

试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕国家战略，进一步解放思想，坚持先行先试，以开放促改革、促发展，率先建立符合国际化和法治化要求的跨境投资和贸易规则体系，使试验区成为我国进一步融入经济全球化的重要载体，打造中国经济升级版，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。

（二）总体目标。

经过两至三年的改革试验，加快转变政府职能，积极推进服务业扩大开放和外商投资管理体制改革，大力发展总部经济和新型贸易业态，加快探索资本项目可兑换和金融业全面开放，探索建立货物状态分类监管模式，努力形成促进投资和创新的政策支持体系，着力培育国际化和法治化的营商环境，力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，为我国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径，更好地为全国服务。

（三）实施范围。

试验区的范围涵盖上海外高桥保税区、上海外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域，并根据先行先试推进情况以及产业发展和辐射带动需要，逐步拓展实施范围和试点政策范围，形成与上海国际经济、金融、贸易、航运中心建设的联动机制。

二、主要任务和措施

紧紧围绕面向世界、服务全国的战略要求和上海“四个中心”建设的战略任务，按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的方式，把扩大开放与体制改革相结合、把培育功能与政策创新相结合，形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架。

（一）加快政府职能转变。

1. 深化行政管理体制改革。加快转变政府职能，改革创新政府管理方式，按照国际化、法治化的要求，积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系，推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管。建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式，完善信息网络平台，实现不同部门的协同管理机制。建立行业信息跟踪、监管和归集的综合性评估机制，加强对试验区内企业在区外经营活动全过程的跟踪、管理和监督。建立集中统一的市场监管综合执法体系，在质量技术监督、食品药品监管、知识产权、工商、税务等管理领域，实现高效监管，积极鼓励社会力量参与市场监管。提高行政透明度，完善体现投资者参与、符合国际规则的信息公开机制。完善投资者权益有效保障机制，实现各类投资主体的公平竞争，允许符合条件的外国投资者自由转移其投资收益。建立知识产权纠纷调解、援助等解决机制。

（二）扩大投资领域的开放。

2. 扩大服务业开放。选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放（具体开放清单见附件），暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施（银行业机构、信息通信服务除外），营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。

3. 探索建立负面清单管理模式。借鉴国际通行规则，对外商投资试行准入前国民待遇，研究制订试验区外商投资与国民待遇等不符的负面清单，改革外商投资管理模式。对负面清单之外的领域，按照内外资一致的原则，将外商投资项目由核准制改为备案制（国务院规定对国内投资项目保留核准的除外），由上海市负责办理；将外商投资企业合同章程审批改为由上海市负责备案管理，备案后按国家有关规定办理相关手续；工商登记与商事登记制度改革相衔接，逐步优化登记流程；完善国家安全审查制度，在试验区内试点开展涉及外资的国家安全审查，构建安全高效的开放型经济体系。在总结试点经验的基础上，逐步形成与国际接轨的外商投资管理制度。

4. 构筑对外投资服务促进体系。改革境外投资管理方式，对境外投资开办企业实行以备案制为主的管理方式，对境外投资一般项目实行备案制，由上海市负责备案管理，提高境外投资便利化程度。创新投资服务促进机制，加强境外投资事后管理和服务，形成多部门共享的信息监测平台，做好对外直接投资统计和年检工作。支持试验区内各类投资主体开展多种形式的境外投资。鼓励在试验区设立专业从事境外股权投资的项目公司，支持有条件的投资者设立境外投资股权投资母基金。

（三）推进贸易发展方式转变。

5. 推动贸易转型升级。积极培育贸易新型业态和功能，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势，加快提升我国在全球贸易价值链中的地位。鼓励跨国公司建立亚太地区总部，建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心。深化国际贸易结算中心试点，拓展专用账户的服务贸易跨境收付和融资功能。支持试验区内企业发展离岸业务。鼓励企业统筹开展国际国内贸易，实现内外贸一体化发展。探索在试验区内设立国际大宗商品交易和资源配置平台，开展能源产品、基本工业原料和大宗农产品的国际贸易。扩大完善期货保税交割试点，拓展仓单质押融资等功能。加快对外文化贸易基地建设。推动生物医药、软件信息、管理咨询、数据服务等外包业务发展。允许和支持各类融资租赁公司在试验区内设立项目子公司并开展境内外租赁服务。鼓励设立第三方检验鉴定机构，按照国际标准采信其检测结果。试点开展境内外高技术、高附加值的维修业务。加快培育跨境电子商务服务功能，试点建立与之相适应的海关监管、检验检疫、退税、跨境支付、物流等支撑系统。

6. 提升国际航运服务能级。积极发挥外高桥港、洋山深水港、浦东空港国际枢纽港的联动作用，探索形成具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式。积极发展航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际航运经纪等产业。加快发展航运运价指数衍生品交易业务。推动中转集拼业务发展，允许中资公司拥有或控股拥有的非五星旗船，先行先试外贸进出口集装箱在国内沿海港口和上海港之

间的沿海捎带业务。支持浦东机场增加国际中转货运航班。充分发挥上海的区域优势，利用中资“方便旗”船税收优惠政策，促进符合条件的船舶在上海落户登记。在试验区实行已在天津试点的国际船舶登记政策。简化国际船舶运输经营许可流程，形成高效率的船舶登记制度。

（四）深化金融领域的开放创新。

7. 加快金融制度创新。在风险可控前提下，可在试验区内对人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面创造条件进行先行先试。在试验区内实现金融机构资产方价格实行市场化定价。探索面向国际的外汇管理改革试点，建立与自由贸易试验区相适应的外汇管理体制，全面实现贸易投资便利化。鼓励企业充分利用境内外两种资源、两个市场，实现跨境融资自由化。深化外债管理方式改革，促进跨境融资便利化。深化跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点，促进跨国公司设立区域性或全球性资金管理中心。建立试验区金融改革创新与上海国际金融中心建设的联动机制。

8. 增强金融服务功能。推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金金融机构全面开放，支持在试验区内设立外资银行和中外合资银行。允许金融市场在试验区内建立面向国际的交易平台。逐步允许境外企业参与商品期货交易。鼓励金融市场产品创新。支持股权托管交易机构在试验区内建立综合金融服务平台。支持开展人民币跨境再保险业务，培育发展再保险市场。

（五）完善法制领域的制度保障。

9. 完善法制保障。加快形成符合试验区发展需要的高标准投资和贸易规则体系。针对试点内容，需要停止实施有关行政法规和国务院文件的部分规定的，按规定程序办理。其中，经全国人民代表大会常务委员会授权，暂时调整《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》和《中华人民共和国中外合作经营企业法》规定的有关行政审批，自2013年10月1日起在三年内试行。各部门要支持试验区在服务业扩大开放、实施准入前国民待遇和负面清单管理模式等方面深化改革试点，及时解决试点过程中的制度保障问题。上海市要通过地方立法，建立与试点要求相适应的试验区管理制度。

三、营造相应的监管和税收制度环境

适应建立国际高水平投资和贸易服务体系的需要，创新监管模式，促进试验区内货物、服务等各类要素自由流动，推动服务业扩大开放和货物贸易深入发展，形成公开、透明的管理制度。同时，在维护现行税制公平、统一、规范的前提下，以培育功能为导向，完善相关政策。

（一）创新监管服务模式。

1. 推进实施“一线放开”。允许企业凭进口舱单将货物直接入区，再凭进境货物备案清单向主管海关办理申报手续，探索简化进出境备案清单，简化国际中转、集拼和分拨等业务进出境手续；实行“进境检疫，适当放宽进出口检验”模式，创新监管技术和方法。探索构建相对独立的以贸易便利化为主的货物贸易区域和以扩大服务领域开放为主的服务贸易区域。在确保有效监管的前提下，探索建立货物状态分类监管模式。深化功能拓展，在严格执行货物进出口税收政策的前提下，允许在特定区域设立保税展示交易平台。

2. 坚决实施“二线安全高效管住”。优化卡口管理，加强电子信息联网，通过进出境清单比对、账册管理、卡口实货核注、风险分析等加强监管，促进二线监管模式与一线监管模式相衔接，推行“方便进出，严密防范质量安全风险”的检验检疫监管模式。加强电子账册管理，推动试验区内货物在各海关特殊监管区域之间和跨关区便捷流转。试验区内企业原则上不受地域限制，可到区外再投资或开展业务，如有专项规定要求办理相关手续，仍应按照专项规定办理。推进企业运营信息与监管系统对接。通过风险监控、第三方管理、保证金要求等方式实行有效监管，充分发挥上海市诚信体系建设的作用，加快形成企业商务诚信管理和经营活动专属管辖制度。

3. 进一步强化监管协作。以切实维护国家安全和市场公平竞争为原则，加强各有关部门与上海市政府的协同，提高维护经济社会安全的服务保障能力。试验区配合国务院有关部门严格实施经营者集中反垄断审查。加强海关、质检、工商、税务、外汇等管理部门的协作。加快完善一体化监管方

式，推进组建统一高效的口岸监管机构。探索试验区统一电子围网管理，建立风险可控的海关监管机制。

（二）探索与试验区相配套的税收政策。

4. 实施促进投资的税收政策。注册在试验区内的企业或个人股东，因非货币性资产对外投资等资产重组行为而产生的资产评估增值部分，可在不超过 5 年期限内，分期缴纳所得税。对试验区内企业以股份或出资比例等股权形式给予企业高端人才和紧缺人才的奖励，实行已在中关村等地区试点的股权激励个人所得税分期纳税政策。

5. 实施促进贸易的税收政策。将试验区内注册的融资租赁企业或金融租赁公司在试验区内设立的项目子公司纳入融资租赁出口退税试点范围。对试验区内注册的国内租赁公司或租赁公司设立的项目子公司，经国家有关部门批准从境外购买空载重量在 25 吨以上并租赁给国内航空公司使用的飞机，享受相关进口环节增值税优惠政策。对设在试验区内的企业生产、加工并经“二线”销往内地的货物照章征收进口环节增值税、消费税。根据企业申请，试行对该内销货物按其对应进口料件或按实际报验状态征收关税的政策。在现行政策框架下，对试验区内生产企业和生产性服务业企业进口所需的机器、设备等货物予以免税，但生活性服务业等企业进口的货物以及法律、行政法规和相关规定明确不予免税的货物除外。完善启运港退税试点政策，适时研究扩大启运地、承运企业和运输工具等试点范围。

此外，在符合税制改革方向和国际惯例，以及不导致利润转移和税基侵蚀的前提下，积极研究完善适应境外股权投资和离岸业务发展的税收政策。

四、扎实做好组织实施

国务院统筹领导和协调试验区推进工作。上海市要精心组织，完善工作机制，落实工作责任，根据《方案》明确的目标定位和先行先试任务，按照“成熟的可先做，再逐步完善”的要求，形成可操作的具体计划，抓紧推进实施，并在推进过程中认真研究新情况、解决新问题，重大问题要及时向国务院请示报告。各有关部门要大力支持，积极做好协调配合、指导评估等工作，共同推进相关体制机制和政策创新，把试验区建设好、管理好。

2013 年 09 月 29 日 10:21 来源： [人民网-财经频道](http://finance.people.com.cn/n/2013/0929/c1004-23074022.html)

<http://finance.people.com.cn/n/2013/0929/c1004-23074022.html>

中国（上海）自由贸易试验区服务业扩大开放措施

一、金融服务领域

1. 银行服务（国民经济行业分类：J 金融业——6620 货币银行服务）	
开放措施	（1）允许符合条件的外资金融机构设立外资银行，符合条件的民营资本与外资金融机构共同设立中外合资银行。在条件具备时，适时在试验区内试点设立有限牌照银行。（2）在完善相关管理办法，加强有效监管的前提下，允许试验区内符合条件的中资银行开办离岸业务。
2. 专业健康医疗保险（国民经济行业分类：J 金融业——6812 健康和意外保险）	
开放措施	试点设立外资专业健康医疗保险机构。
3. 融资租赁（国民经济行业分类：J 金融业——6631 金融租赁服务）	
开放措施	（1）融资租赁公司在试验区内设立的单机、单船子公司不设最低注册资本限制。（2）允许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务。

二、航运服务领域

4. 远洋货物运输（国民经济行业分类：G 交通运输、仓储和邮政业——5521 远洋货物运输）	
开放措施	（1）放宽中外合资、中外合作国际船舶运输企业的外资股比限制，由国务院交通运输主管部门制定相关管理试行办法。（2）允许中资公司拥有或控股拥有的非五星旗船，先行先试外贸进出口集装箱在国内沿海港口和上海港之间的沿海捎带业务。
5. 国际船舶管理（国民经济行业分类：G 交通运输、仓储和邮政业——5539 其他水上运输辅助服务）	

开放措施	允许设立外商独资国际船舶管理企业。
------	-------------------

三、商贸服务领域

6. 增值电信（国民经济行业分类：I 信息传输、软件和信息技术服务业——6319 其他电信业务，6420 互联网信息服务，6540 数据处理和存储服务，6592 呼叫中心）

开放措施	在保障网络信息安全的前提下，允许外资企业经营特定形式的部分增值电信业务，如涉及突破行政法规，须国务院批准同意。
------	---

7. 游戏机、游艺机销售及服务（国民经济行业分类：F 批发和零售业——5179 其他机械及电子产品批发）

开放措施	允许外资企业从事游戏游艺设备的生产和销售，通过文化主管部门内容审查的游戏游艺设备可面向国内市场销售。
------	--

四、专业服务领域

8. 律师服务（国民经济行业分类：L 租赁和商务服务业——7221 律师及相关法律服务）

开放措施	探索密切中国律师事务所与外国（港澳台地区）律师事务所业务合作的方式和机制。
------	---------------------------------------

9. 资信调查（国民经济行业分类：L 租赁和商务服务业——7295 信用服务）

开放措施	允许设立外商投资资信调查公司。
------	-----------------

10. 旅行社（国民经济行业分类：L 租赁和商务服务业——7271 旅行社服务）

开放措施	允许在试验区内注册的符合条件的中外合资旅行社，从事除台湾地区以外的出境旅游业务。
------	--

11. 人才中介服务（国民经济行业分类：L 租赁和商务服务业——7262 职业中介服务）

开放措施	（1）允许设立中外合资人才中介机构，外方合资者可以拥有不超过 70% 的股权；允许港澳服务提供者设立独资人才中介机构。（2）外资人才中介机构最低注册资本金要求由 30 万美元降低至 12.5 万美元。
------	--

12. 投资管理（国民经济行业分类：L 租赁和商务服务业——7211 企业总部管理）

开放措施	允许设立股份制外资投资性公司。
------	-----------------

13. 工程设计（国民经济行业分类：M 科学研究与技术服务企业——7482 工程勘察设计）

开放措施	对试验区内为上海市提供服务的外资工程设计（不包括工程勘察）企业，取消首次申请资质时对投资者的工程设计业绩要求。
------	---

14. 建筑服务（国民经济行业分类：E 建筑业——47 房屋建筑业，48 土木工程建筑业，49 建筑安装业，50 建筑装饰和其他建筑业）

开放措施	对试验区内的外商独资建筑企业承揽上海市的中外联合建设项目时，不受建设项目的中外方投资比例限制。
------	---

五、文化服务领域

15. 演出经纪（国民经济行业分类：R 文化、体育和娱乐业——8941 文化娱乐经纪人）

开放措施	取消外资演出经纪机构的股比限制，允许设立外商独资演出经纪机构，为上海市提供服务。
------	--

16. 娱乐场所（国民经济行业分类：R 文化、体育和娱乐业——8911 歌舞厅娱乐活动）

开放措施	允许设立外商独资的娱乐场所，在试验区内提供服务。
------	--------------------------

六、社会服务领域

17. 教育培训、职业技能培训（国民经济行业分类：P 教育——8291 职业技能培训）

开放措施	（1）允许举办中外合作经营性教育培训机构。（2）允许举办中外合作经营性职业技能培训机构。
------	--

18. 医疗服务（国民经济行业分类：Q 卫生和社会工作——8311 综合医院，8315 专科医院，8330 门诊部（所））

开放措施	允许设立外商独资医疗机构。
------	---------------

注：以上各项开放措施只适用于注册在中国（上海）自由贸易试验区内的企业。

中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定

(2011年10月18日中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议通过)

中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议全面分析形势和任务,认为总结我国文化改革发展的丰富实践和宝贵经验,研究部署深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣,进一步兴起社会主义文化建设新高潮,对夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴具有重大而深远的意义。全会作出如下决定。

一、充分认识推进文化改革发展的重要性和紧迫性,更加自觉、更加主动地推动社会主义文化大发展大繁荣

文化是民族的血脉,是人民的精神家园。在我国五千多年文明发展历程中,各族人民紧密团结、自强不息,共同创造出源远流长、博大精深的中华文化,为中华民族发展壮大提供了强大精神力量,为人类文明进步作出了不可磨灭的重大贡献。

中国共产党从成立之日起,就既是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者,又是中国先进文化的积极倡导者和发展者。我们党历来高度重视运用文化引领前进方向、凝聚奋斗力量,团结带领全国各族人民不断以思想文化新觉醒、理论创造新成果、文化建设新成就推动党和人民事业向前发展,文化工作在革命、建设、改革各个历史时期都发挥了不可替代的重大作用。

改革开放特别是党的十六大以来,我们党始终把文化建设放在党和国家全局工作重要战略地位,坚持物质文明和精神文明两手抓,实行依法治国和以德治国相结合,促进文化事业和文化产业同发展,推动文化建设不断取得新成就,走出了中国特色社会主义文化发展道路。我们坚持解放思想、实事求是、与时俱进,不断推进马克思主义中国化时代化大众化,形成和发展了中国特色社会主义理论体系,为开辟和拓展中国特色社会主义道路、确立和完善中国特色社会主义制度提供了科学理论指导;坚持推进社会主义核心价值体系建设,用马克思主义中国化最新成果武装全党、教育人民,用中国特色社会主义共同理想凝聚力量,用以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神鼓舞斗志,用社会主义荣辱观引领风尚,巩固了全党全国各族人民团结奋斗的共同思想道德基础;坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和百花齐放、百家争鸣的方针,发扬广大人民群众和文化工作者的创造精神,推动优秀文化产品大量涌现,丰富了人民精神文化生活;坚持推进文化体制改革,创新文化发展理念,解放和发展文化生产力,推动文化事业全面繁荣、文化产业健康发展,大幅度提高了人民基本文化权益保障水平,大幅度提高了文化在经济社会发展中的地位和作用;坚持发展多层次、宽领域对外文化交流格局,借鉴吸收人类优秀文明成果,实施文化走出去战略,不断增强中华文化国际影响力,向世界展示了我国改革开放的崭新形象和我国人民昂扬向上的精神风貌。我国文化改革发展,显著提高了全民族思想道德素质和科学文化素质、促进了人的全面发展,显著增强了国家文化软实力,为坚持和发展中国特色社会主义提供了强大精神力量。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期,世界多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异,各种思想文化交流交融交锋更加频繁,文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显,维护国家文化安全任务更加艰巨,增强国家文化软实力、中华文化国际影响力要求更加紧迫。当代中国进入了全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、越来越成为综合国力竞争的重要因素、越来越成为经济社会发展的重要支撑,丰富精神文化生活越来越成为我国人民的热切愿望。我国仍

处于并将长期处于社会主义初级阶段，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是社会主要矛盾。全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，既要让人民过上殷实富足的物质生活，又要让人民享有健康丰富的文化生活。我们必须抓住和用好我国发展的重要战略机遇期，在坚持以经济建设为中心的同时，自觉把文化繁荣发展作为坚持发展是硬道理、发展是党执政兴国第一要务的重要内容，作为深入贯彻落实科学发展观的一个基本要求，进一步推动文化建设与经济建设、政治建设、社会建设以及生态文明建设协调发展，更好满足人民精神需求、丰富人民精神世界、增强人民精神力量，为继续解放思想、坚持改革开放、推动科学发展、促进社会和谐提供坚强思想保证、强大精神动力、有力舆论支持、良好文化条件。

我国文化领域正在发生广泛而深刻的变革，推动文化大发展大繁荣既具备许多有利条件，也面临一系列新情况新问题。我国文化发展同经济社会发展和人民日益增长的精神文化需求还不完全适应，突出矛盾和问题主要是：一些地方和单位对文化建设重要性、必要性、紧迫性认识不够，文化在推动全民族文明素质提高中的作用亟待加强；一些领域道德失范、诚信缺失，一些社会成员人生观、价值观扭曲，用社会主义核心价值观体系引领社会思潮更为紧迫，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想道德基础任务繁重；舆论引导能力需要提高，网络建设和管理亟待加强和改进；有影响的精品力作还不够多，文化产品创作生产引导力度需要加大；公共文化服务体系不健全，城乡、区域文化发展不平衡；文化产业规模不大、结构不合理，束缚文化生产力发展的体制机制问题尚未根本解决；文化走出去较为薄弱，中华文化国际影响力需要进一步增强；文化人才队伍建设急需加强。推进文化改革发展，必须抓紧解决这些矛盾和问题。

全党必须深刻认识到，社会主义先进文化是马克思主义政党思想精神上的旗帜，文化建设是中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。没有文化的积极引领，没有人民精神世界的极大丰富，没有全民族精神力量的充分发挥，一个国家、一个民族不可能屹立于世界民族之林。物质贫乏不是社会主义，精神空虚也不是社会主义。没有社会主义文化繁荣发展，就没有社会主义现代化。在新的历史起点上深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣，关系实现全面建设小康社会奋斗目标，关系坚持和发展中国特色社会主义，关系实现中华民族伟大复兴。我们要准确把握我国经济社会发展新要求，准确把握当今时代文化发展新趋势，准确把握各族人民精神文化生活新期待，增强责任感和紧迫感，解放思想，转变观念，抓住机遇，乘势而上，在全面建设小康社会进程中、在科学发展道路上奋力开创社会主义文化建设新局面。

二、坚持中国特色社会主义文化发展道路，努力建设社会主义文化强国

坚持中国特色社会主义文化发展道路，深化文化体制改革，推动社会主义文化大发展大繁荣，必须全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、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，坚持社会主义先进文化前进方向，以科学发展为主题，以建设社会主义核心价值体系为根本任务，以满足人民精神文化需求为出发点和落脚点，以改革创新为动力，发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化，培养高度的文化自觉和文化自信，提高全民族文明素质，增强国家文化软实力，弘扬中华文化，努力建设社会主义文化强国。

建设社会主义文化强国，就是要着力推动社会主义先进文化更加深入人心，推动社会主义精神文明和物质文明全面发展，不断开创全民族文化创造活力持续迸发、社会文化生活更加丰富多彩、人民基本文化权益得到更好保障、人民思想道德素质和科学文化素质全面提高的新局面，建设中华民族共有精神家园，为人类文明进步作出更大贡献。

按照实现全面建设小康社会奋斗目标新要求，到二〇二〇年，文化改革发展奋斗目标是：社会主义核心价值体系建设深入推进，良好思想道德风尚进一步弘扬，公民素质明显提高；适应人民需要的文化产品更加丰富，精品力作不断涌现；文化事业全面繁荣，覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立，努力实现基本公共文化服务均等化；文化产业成为国民经济支柱性产业，整体实力和国际竞争力显著增强，公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局全面形成；文化管理体制和文化产品生产经营机制充满活力、富有效率，以民族文化为主体、吸收外来有益文化、推动中华文化走向世界的文化开放格局进一步完善；高素质文化人才队伍发展壮大，文化繁

荣发展的人才保障更加有力。全党全国要为实现这些目标共同努力，不断提高文化建设科学化水平，为把我国建设成为社会主义文化强国打下坚实基础。

实现上述奋斗目标，必须遵循以下重要方针。

——坚持以马克思主义为指导，推进马克思主义中国化时代化大众化，用中国特色社会主义理论体系武装头脑、指导实践、推动工作，确保文化改革发展沿着正确道路前进。

——坚持社会主义先进文化前进方向，坚持为人民服务、为社会主义服务，坚持百花齐放、百家争鸣，坚持继承和创新相统一，弘扬主旋律、提倡多样化，以科学的理论武装人，以正确的舆论引导人，以高尚的精神塑造人，以优秀的作品鼓舞人，在全社会形成积极向上的精神追求和健康文明的生活方式。

——坚持以人为本，贴近实际、贴近生活、贴近群众，发挥人民在文化建设中的主体作用，坚持文化发展为了人民、文化发展依靠人民、文化发展成果由人民共享，促进人的全面发展，培育有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。

——坚持把社会效益放在首位，坚持社会效益和经济效益有机统一，遵循文化发展规律，适应社会主义市场经济发展要求，加强文化法制建设，一手抓繁荣、一手抓管理，推动文化事业和文化产业全面协调可持续发展。

——坚持改革开放，着力推进文化体制机制创新，以改革促发展、促繁荣，不断解放和发展文化生产力，提高文化开放水平，推动中华文化走向世界，积极吸收各国优秀文明成果，切实维护国家文化安全。

版权所有 新华网

三、推进社会主义核心价值体系建设，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想道德基础

社会主义核心价值体系是兴国之魂，是社会主义先进文化的精髓，决定着中国特色社会主义发展方向。必须强化教育引导，增进社会共识，创新方式方法，健全制度保障，把社会主义核心价值体系融入国民教育、精神文明建设和党的建设全过程，贯穿改革开放和社会主义现代化建设各领域，体现到精神文化产品创作生产传播各方面，坚持用社会主义核心价值体系引领社会思潮，在全党全社会形成统一指导思想、共同理想信念、强大精神力量、基本道德规范。

（一）坚持马克思主义指导地位。马克思主义深刻揭示了人类社会发展规律，坚定维护和发展最广大人民根本利益，是指引人民推动社会进步、创造美好生活的科学理论。要毫不动摇地坚持马克思主义基本原理，紧密结合中国实际、时代特征、人民愿望，用发展着的马克思主义指导新的实践。坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民，推动学习实践科学发展观向深度和广度拓展，引导党员、干部深入学习贯彻党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验，学习马克思主义经典著作，系统掌握马克思主义立场、观点、方法。科学分析世情、国情、党情新变化，深入研究解决改革开放和社会主义现代化建设新课题，不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，不断把党带领人民创造的成功经验上升为理论，不断赋予当代中国马克思主义鲜明的实践特色、民族特色、时代特色。坚持以领导班子和领导干部为重点，以提高思想政治素养为根本，以建设学习型党组织为抓手，大力推进马克思主义学习型政党建设。深入推进马克思主义理论研究和建设工程，实施中国特色社会主义理论体系普及计划，加强重点学科体系和教材体系建设，推动中国特色社会主义理论体系进教材、进课堂、进头脑，加强和改进学校思想政治教育。

（二）坚定中国特色社会主义共同理想。中国特色社会主义是当代中国发展进步的根本方向，集中体现了最广大人民根本利益和共同愿望。要深入开展理想信念教育，引导干部群众深刻认识中国共产党领导和中国特色社会主义制度的历史必然性和优越性，深刻认识中国特色社会主义道路既是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的必由之路，也是创造人民美好生活的必由之路，自觉把个人理想融入中国特色社会主义共同理想之中，最大限度把广大人民团结和凝聚在中国特色社会主义伟大旗帜之下。紧密结合中国特色社会主义成功实践，联系干部群众思想实际，针对社会热点难点问题，从理论和实践结合上作出有说服力的回答，引导干部群众在重大思想理

论问题上划清是非界限、澄清模糊认识，有力抵制各种错误和腐朽思想影响。深入开展形势政策教育、国情教育、革命传统教育、改革开放教育、国防教育，组织学习中国近现代史特别是党领导人民进行革命、建设、改革的历史，坚定广大干部群众对中国特色社会主义的信心和信念。

（三）弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神。爱国主义是中华民族最深厚的思想传统，最能感召中华儿女团结奋斗；改革创新是当代中国最鲜明的时代特征，最能激励中华儿女锐意进取。要广泛开展民族精神教育，大力弘扬爱国主义、集体主义、社会主义思想，增强民族自尊心、自信心、自豪感，激励人民把爱国热情化作振兴中华的实际行动，以热爱祖国和贡献自己全部力量建设祖国为最大光荣、以损害祖国利益和尊严为最大耻辱。广泛开展时代精神教育，引导干部群众始终保持与时俱进、开拓创新的精神状态，永不自满、永不僵化、永不停滞，以思想不断解放推动事业持续发展。大力弘扬一切有利于国家富强、民族振兴、人民幸福、社会和谐的精神和思想，大力发扬艰苦奋斗、劳动光荣、勤俭节约的优良传统。加强民族团结进步教育，增进对伟大祖国和中华民族的认同，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。加强爱国主义教育基地建设，用好红色旅游资源，使之成为弘扬培育民族精神和时代精神的重要课堂。

（四）树立和践行社会主义荣辱观。社会主义荣辱观体现了社会主义道德的根本要求。要深入开展社会主义荣辱观宣传教育，弘扬中华传统美德，推进公民道德建设工程，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，评选表彰道德模范，学习宣传先进典型，引导人民增强道德判断力和道德荣誉感，自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，在全社会形成知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的良好风尚。深化群众性精神文明创建活动，广泛开展志愿服务，拓展各类道德实践活动，倡导爱国、敬业、诚信、友善等道德规范，形成男女平等、尊老爱幼、扶贫济困、扶弱助残、礼让宽容的人际关系。全面加强学校德育体系建设，构建学校、家庭、社会紧密协作的教育网络，动员社会各方面共同做好青少年思想道德教育工作。深入开展学雷锋活动，采取措施推动学习活动常态化。深化政风、行风建设，开展道德领域突出问题专项教育和治理，坚决反对拜金主义、享乐主义、极端个人主义，坚决纠正以权谋私、造假欺诈、见利忘义、损人利己的歪风邪气。把诚信建设摆在突出位置，大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，抓紧建立健全覆盖全社会的征信系统，加大对失信行为惩戒力度，在全社会广泛形成守信光荣、失信可耻的氛围。加强法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，提高全民法律素质，推动人人学法尊法守法用法，维护法律权威和社会公平正义。加强人文关怀和心理疏导，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。弘扬科学精神，普及科学知识，倡导移风易俗、抵制封建迷信。深入开展反腐倡廉教育，推进廉政文化建设。

四、全面贯彻“二为”方向和“双百”方针，为人民提供更好更多的精神食粮

创作生产更多无愧于历史、无愧于时代、无愧于人民的优秀作品，是文化繁荣发展的重要标志。必须全面贯彻为人民服务、为社会主义服务的方向和百花齐放、百家争鸣的方针，立足发展先进文化、建设和谐文化，激发文化创作生产活力，提高文化产品质量，发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。

（一）坚持正确创作方向。正确创作方向是文化创作生产的根本性问题，一切进步的文化创作生产都源于人民、为了人民、属于人民。必须牢固树立人民是历史创造者的观点，坚持以人民为中心的创作导向，热情讴歌改革开放和社会主义现代化建设伟大实践，生动展示我国人民奋发有为的精神风貌和创造历史的辉煌业绩。要引导文化工作者牢记为人民服务、为社会主义服务的神圣职责，坚持正确文化立场，认真对待和积极追求文化产品社会效果，弘扬真善美，贬斥假恶丑，把学术探索和艺术创作融入实现中华民族伟大复兴的事业之中。坚持发扬学术民主、艺术民主，营造积极健康、宽松和谐的氛围，提倡不同观点和学派充分讨论，提倡体裁、题材、形式、手段充分发展，推动观念、内容、风格、流派积极创新。把创新精神贯穿文化创作生产全过程，弘扬民族优秀传统文化和五四运动以来形成的革命文化传统，学习借鉴国外文化创新有益成果，兼收并蓄、博采众长，增强文化产品时代感和吸引力。

（二）繁荣发展哲学社会科学。坚持和发展中国特色社会主义，必须大力发展哲学社会科学，

使之更好发挥认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要功能。要巩固发展马克思主义理论学科，坚持基础研究和应用研究并重，传统学科和新兴学科、交叉学科并重，结合我国实际和时代特点，建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。坚持以重大现实问题为主攻方向，加强对全局性、战略性、前瞻性问题研究，加快哲学社会科学成果转化，更好服务经济社会发展。实施哲学社会科学创新工程，发挥国家哲学社会科学基金示范引导作用，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，重点扶持立足中国特色社会主义实践的研究项目，着力推出代表国家水准、具有世界影响、经得起实践和历史检验的优秀成果。整合哲学社会科学研究力量，建设一批社会科学研究基地和国家重点实验室，建设一批具有专业优势的思想库，加强哲学社会科学信息化建设。

（三）加强和改进新闻舆论工作。舆论导向正确是党和人民之福，舆论导向错误是党和人民之祸。要坚持马克思主义新闻观，牢牢把握正确导向，坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主，壮大主流舆论，提高舆论引导的及时性、权威性和公信力、影响力，发挥宣传党的主张、弘扬社会正气、通达社情民意、引导社会热点、疏导公众情绪、搞好舆论监督的重要作用，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。以党报党刊、通讯社、电台电视台为主，整合都市类媒体、网络媒体等宣传资源，构建统筹协调、责任明确、功能互补、覆盖广泛、富有效率的舆论引导格局。加强和改进正面宣传，加强社会主义核心价值体系宣传，加强舆情分析研判，加强社会热点难点问题引导，从群众关注点入手，科学解疑释惑，有效凝聚共识。做好重大突发事件新闻报道，完善新闻发布制度，健全应急报道和舆论引导机制，提高时效性，增加透明度。加强和改进舆论监督，推动解决党和政府高度重视、群众反映强烈的实际问题，维护人民利益，密切党群关系，促进社会和谐。新闻媒体和新闻工作者要秉持社会责任和职业道德，真实准确传播新闻信息，自觉抵制错误观点，坚决杜绝虚假新闻。

（四）推出更多优秀文艺作品。文学、戏剧、电影、电视、音乐、舞蹈、美术、摄影、书法、曲艺、杂技以及民间文艺、群众文艺等各领域文艺工作者都要积极投身到讴歌时代和人民的文艺创造活动之中，在社会生活中汲取素材、提炼主题，以充沛的激情、生动的笔触、优美的旋律、感人的形象，创作生产出思想性艺术性观赏性相统一、人民喜闻乐见的优秀文艺作品。实施精品战略，组织好“五个一工程”、重大革命和历史题材创作工程、重点文学艺术作品扶持工程、优秀少儿作品创作工程，鼓励原创和现实题材创作，不断推出文艺精品。扶持代表国家水准、具有民族特色和地方特色的优秀艺术品种，积极发展新的艺术样式。鼓励一切有利于陶冶情操、愉悦身心、寓教于乐的文艺创作，抵制低俗之风。

（五）发展健康向上的网络文化。加强网上思想文化阵地建设，是社会主义文化建设的迫切任务。要认真贯彻积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加强和改进网络文化建设和管理，加强网上舆论引导，唱响网上思想文化主旋律。实施网络内容建设工程，推动优秀传统文化瑰宝和当代文化精品网络传播，制作适合互联网和手机等新兴媒体传播的精品佳作，鼓励网民创作格调健康的网络文化作品。支持重点新闻网站加快发展，打造一批在国内外有较强影响力的综合性网站和特色网站，发挥主要商业网站建设性作用，培育一批网络内容生产和服务骨干企业。发展网络新技术新业态，占领网络信息传播制高点。广泛开展文明网站创建，推动文明办网、文明上网，督促网络运营服务企业履行法律义务和社会责任，不为有害信息提供传播渠道。加强网络法制建设，加快形成法律规范、行政监管、行业自律、技术保障、公众监督、社会教育相结合的互联网管理体系。加强对社交网络和即时通信工具等的引导和管理，规范网上信息传播秩序，培育文明理性的网络环境。依法惩处传播有害信息行为，深入推进整治网络淫秽色情和低俗信息专项行动，严厉打击网络违法犯罪。加大网上个人信息保护力度，建立网络安全评估机制，维护公共利益和国家信息安全。

（六）完善文化产品评价体系和激励机制。坚持把遵循社会主义先进文化前进方向、人民群众满意作为评价作品最高标准，把群众评价、专家评价和市场检验统一起来，形成科学的评价标准。要建立公开、公平、公正评奖机制，精简评奖种类，改进评奖办法，提高权威性和公信力。加强文艺理论建设，培养高素质文艺评论队伍，开展积极健康的文艺批评，褒优贬劣，激浊扬清。

加大优秀文化产品推广力度，运用主流媒体、公共文化场所等资源，在资金、频道、版面、场地等方面为展演展映展播展览弘扬主流价值的精品力作提供条件。设立专项艺术基金，支持收藏和推介优秀文化作品。加大知识产权保护力度，依法惩处侵权行为，维护著作权人合法权益。

五、大力发展公益性文化事业，保障人民基本文化权益

满足人民基本文化需求是社会主义文化建设的基本任务。必须坚持政府主导，按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求，加强文化基础设施建设，完善公共文化服务网络，让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。

（一）构建公共文化服务体系。加强公共文化服务是实现人民基本文化权益的主要途径。要以公共财政为支撑，以公益性文化单位为骨干，以全体人民为服务对象，以保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等基本文化权益为主要内容，完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效的公共文化服务体系。把主要公共文化产品和服务项目、公益性文化活动纳入公共财政经常性支出预算。采取政府采购、项目补贴、定向资助、贷款贴息、税收减免等政策措施鼓励各类文化企业参与公共文化服务。鼓励国家投资、资助或拥有版权的文化产品无偿用于公共文化服务。加强文化馆、博物馆、图书馆、美术馆、科技馆、纪念馆、工人文化宫、青少年宫等公共文化服务设施和爱国主义教育示范基地建设并完善向社会免费开放服务，鼓励其他国有文化单位、教育机构等开展公益性文化活动，各类公共场所要为群众性文化活动提供便利。统筹规划和建设基层公共文化服务设施，坚持项目建设和运行管理并重，实现资源整合、共建共享。加强社区公共文化设施建设，把社区文化中心建设纳入城乡规划和设计，拓展投资渠道。完善面向妇女、未成年人、老年人、残疾人的公共文化服务设施。引导和鼓励社会力量通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施等形式参与公共文化服务。推进国家公共文化服务体系示范区创建。制定公共文化服务指标体系和绩效考核办法。

（二）发展现代传播体系。提高社会主义先进文化辐射力和影响力，必须加快构建技术先进、传输快捷、覆盖广泛的现代传播体系。要加强党报党刊、通讯社、电台电视台和重要出版社建设，进一步完善采编、发行、播发系统，加快数字化转型，扩大有效覆盖面。加强国际传播能力建设，打造国际一流媒体，提高新闻信息原创率、首发率、落地率。建立统一联动、安全可靠的国家应急广播体系。完善国家数字图书馆建设。整合有线电视网络，组建国家级广播电视网络公司。推进电信网、广电网、互联网三网融合，建设国家新媒体集成播控平台，创新业务形态，发挥各类信息网络设施的文化传播作用，实现互联互通、有序运行。

（三）建设优秀传统文化传承体系。优秀传统文化凝聚着中华民族自强不息的精神追求和历久弥新的精神财富，是发展社会主义先进文化的深厚基础，是建设中华民族共有精神家园的重要支撑。要全面认识祖国传统文化，取其精华、去其糟粕，古为今用、推陈出新，坚持保护利用、普及弘扬并重，加强对优秀传统文化思想价值的挖掘和阐发，维护民族文化基本元素，使优秀传统文化成为新时代鼓舞人民前进的精神力量。加强文化典籍整理和出版工作，推进文化典籍资源数字化。加强国家重大文化和自然遗产地、重点文物保护单位、历史文化名城名镇名村保护建设，抓好非物质文化遗产保护传承。深入挖掘民族传统节日文化内涵，广泛开展优秀传统文化教育普及活动。发挥国民教育在文化传承创新中的基础性作用，增加优秀传统文化课程内容，加强优秀传统文化教学研究基地建设。大力推广和规范使用国家通用语言文字，科学保护各民族语言文字。繁荣发展少数民族文化事业，开展少数民族特色文化保护工作，加强少数民族语言文字党报党刊、广播影视节目、出版物等译制播出出版。加强同香港、澳门的文化交流合作，加强同台湾的各种形式文化交流，共同弘扬中华优秀传统文化。

（四）加快城乡文化一体化发展。增加农村文化服务总量，缩小城乡文化发展差距，对推进社会主义新农村建设、形成城乡经济社会发展一体化新格局具有重大意义。要以农村和中西部地区为重点，加强县级文化馆和图书馆、乡镇综合文化站、村文化室建设，深入实施广播电视村村通、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程，扩大覆盖、消除盲点、提高标准、完善服务、改进管理。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区文化服务网络建设支持和帮扶力度。深入开展全民阅读、全民健身活动，推动文化科技卫生“三下乡”、科教文

体法律卫生“四进社区”、“送欢乐下基层”等活动经常化。引导企业、社区积极开展面向农民工的公益性文化活动，尽快把农民工纳入城市公共文化服务体系。建立以城带乡联动机制，合理配置城乡文化资源，鼓励城市对农村进行文化帮扶，把支持农村文化建设作为创建文明城市基本指标。鼓励文化单位面向农村提供流动服务、网点服务，推动媒体办好农村版和农村频率频道，做好主要党报党刊在农村基层发行和赠阅工作。扶持文化企业以连锁方式加强基层和农村文化网点建设，推动电影院线、演出院线向市县延伸，支持演艺团体深入基层和农村演出。中央、省、市三级设立农村文化建设专项资金，保证一定数量的中央转移支付资金用于乡镇和村文化建设。

六、加快发展文化产业，推动文化产业成为国民经济支柱性产业

发展文化产业是社会主义市场经济条件下满足人民多样化精神文化需求的重要途径。必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，按照全面协调可持续发展的要求，推动文化产业跨越式发展，使之成为新的经济增长点、经济结构战略性调整的重要支点、转变经济发展方式的重要着力点，为推动科学发展提供重要支撑。

（一）构建现代文化产业体系。加快发展文化产业，必须构建结构合理、门类齐全、科技含量高、富有创意、竞争力强的现代文化产业体系。要在重点领域实施一批重大项目，推进文化产业结构调整，发展壮大出版发行、影视制作、印刷、广告、演艺、娱乐、会展等传统文化产业，加快发展文化创意、数字出版、移动多媒体、动漫游戏等新兴文化产业。鼓励有实力的文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，培育文化产业领域战略投资者。优化文化产业布局，发挥东中西部地区各自优势，加强文化产业基地规划和建设，发展文化产业集群，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。加大对拥有自主知识产权、弘扬民族优秀文化的产业支持力度，打造知名品牌。发掘城市文化资源，发展特色文化产业，建设特色文化城市。发挥首都全国文化中心示范作用。规划建设各具特色的文化创意创意园区，支持中小文化企业发展。推动文化产业与旅游、体育、信息、物流、建筑等产业融合发展，增加相关产业文化含量，延伸文化产业链，提高附加值。

（二）形成公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局。加快发展文化产业，必须毫不动摇地支持和壮大国有或国有控股文化企业，毫不动摇地鼓励和引导各种非公有制文化企业健康发展。要培育一批核心竞争力强的国有或国有控股大型文化企业或企业集团，在发展产业和繁荣市场方面发挥主导作用。在国家许可范围内，引导社会资本以多种形式投资文化产业，参与国有经营性文化单位转企改制，参与重大文化产业项目实施和文化产业园区建设，在投资核准、信用贷款、土地使用、税收优惠、上市融资、发行债券、对外贸易和申请专项资金等方面给予支持，营造公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制和法制环境。加强和改进对非公有制文化企业的服务和管理，引导他们自觉履行社会责任。

（三）推进文化科技创新。科技创新是文化发展的重要引擎。要发挥文化和科技相互促进的作用，深入实施科技带动战略，增强自主创新能力。抓住一批全局性、战略性重大科技课题，加强核心技术、关键技术、共性技术攻关，以先进技术支撑文化装备、软件、系统研制和自主发展，重视相关技术标准制定，加快科技创新成果转化，提高我国出版、印刷、传媒、影视、演艺、网络、动漫等领域技术装备水平，增强文化产业核心竞争力。依托国家高新技术园区、国家可持续发展实验区等建立国家级文化和科技融合示范基地，把重大文化科技项目纳入国家相关科技发展规划和计划。健全以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的文化技术创新体系，培育一批特色鲜明、创新能力强的文化科技企业，支持产学研战略联盟和公共服务平台建设。

（四）扩大文化消费。增加文化消费总量，提高文化消费水平，是文化产业发展的内生动力。要创新商业模式，拓展大众文化消费市场，开发特色文化消费，扩大文化服务消费，提供个性化、分众化的文化产品和服务，培育新的文化消费增长点。提高基层文化消费水平，引导文化企业投资兴建更多适合群众需求的文化消费场所，鼓励出版适应群众购买能力的图书报刊，鼓励在商业演出和电影放映中安排一定数量的低价场次或门票，鼓励网络文化运营商开发更多低收费业务，有条件的地方要为困难群众和农民工文化消费提供适当补贴。积极发展文化旅游，促进非物质文化遗产保护传承与旅游相结合，发挥旅游对文化消费的促进作用。

七、进一步深化改革开放，加快构建有利于文化繁荣发展的体制机制

文化引领时代风气之先，是最需要创新的领域。必须牢牢把握正确方向，加快推进文化体制改革，建立健全党委领导、政府管理、行业自律、社会监督、企事业单位依法运营的文化管理体制和富有活力的文化产品生产经营机制，发挥市场在文化资源配置中的积极作用，创新文化走出去模式，为文化繁荣发展提供强大动力。

（一）深化国有文化单位改革。以建立现代企业制度为重点，加快推进经营性文化单位改革，培育合格市场主体。科学界定文化单位性质和功能，区别对待、分类指导，循序渐进、逐步推开，推进一般国有文艺院团、非时政类报刊社、新闻网站转企改制，拓展出版、发行、影视企业改革成果，加快公司制股份制改造，完善法人治理结构，形成符合现代企业制度要求、体现文化企业特点的资产组织形式和经营管理模式。创新投融资体制，支持国有文化企业面向资本市场融资，支持其吸引社会资本进行股份制改造。着眼于突出公益属性、强化服务功能、增强发展活力，全面推进文化事业单位人事、收入分配、社会保障制度改革，明确服务规范，加强绩效评估考核。创新公共文化服务设施运行机制，吸纳有代表性的社会人士、专业人士、基层群众参与管理。推动党报党刊、电台电视台进一步完善管理和运行机制。推动一般时政类报刊社、公益性出版社、代表民族特色和国家水准的文艺院团等事业单位实行企业化管理，增强面向市场、面向群众提供服务能力。

（二）健全现代文化市场体系。促进文化产品和要素在全国范围内合理流动，必须构建统一开放竞争有序的现代文化市场体系。要重点发展图书报刊、电子音像制品、演出娱乐、影视剧、动漫游戏等产品市场，进一步完善中国国际文化产业博览交易会等综合交易平台。发展连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通组织和流通形式，加快建设大型文化流通企业 and 文化产品物流基地，构建以大城市为中心、中小城市相配套、贯通城乡的文化产品流通网络。加快培育产权、版权、技术、信息等要素市场，办好重点文化产权交易所，规范文化资产和艺术品交易。加强行业组织建设，健全中介机构。

（三）创新文化管理体制。深化文化行政管理体制改革，加快政府职能转变，强化政策调节、市场监管、社会管理、公共服务职能，推动政企分开、政事分开，理顺政府和文化企事业单位关系。完善管人管事管资产管导向相结合的国有文化资产管理体制。健全文化市场综合行政执法机构，推动副省级以下城市完善综合文化行政责任主体。加快文化立法，制定和完善公共文化服务保障、文化产业振兴、文化市场管理等方面法律法规，提高文化建设法制化水平。坚持主管主办制度，落实谁主管谁负责和属地管理原则，严格执行文化资本、文化企业、文化产品市场准入和退出政策，综合运用法律、行政、经济、科技等手段提高管理效能。深入开展“扫黄打非”，完善文化市场管理，坚决扫除毒害人们心灵的腐朽文化垃圾，切实营造确保国家文化安全的市场秩序。

（四）完善政策保障机制。保证公共财政对文化建设投入的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度，提高文化支出占财政支出比例。扩大公共财政覆盖范围，完善投入方式，加强资金管理，提高资金使用效益，保障公共文化服务体系建设和运行。落实和完善文化经济政策，支持社会组织、机构、个人捐赠和兴办公益性文化事业，引导文化非营利机构提供公共文化产品和服务。加大财政、税收、金融、用地等方面对文化产业的政策扶持力度，鼓励文化企业和社会资本对接，对文化内容创意生产、非物质文化遗产项目经营实行税收优惠。设立国家文化发展基金，扩大有关文化基金和专项资金规模，提高各级彩票公益金用于文化事业比重。继续执行文化体制改革配套政策，对转企改制国有文化单位扶持政策执行期限再延长五年。

（五）推动中华文化走向世界。开展多渠道多形式多层次对外文化交流，广泛参与世界文明对话，促进文化相互借鉴，增强中华文化在世界上的感召力和影响力，共同维护文化多样性。创新对外宣传方式方法，增强国际话语权，妥善回应外部关切，增进国际社会对我国基本国情、价值观念、发展道路、内外政策的了解和认识，展现我国文明、民主、开放、进步的形象。实施文化走出去工程，完善支持文化产品和服务走出去政策措施，支持重点主流媒体在海外设立分支机构，培育一批具有国际竞争力的外向型文化企业和中介机构，完善译制、推介、咨询等方面扶持

机制，开拓国际文化市场。加强海外中国文化中心和孔子学院建设，鼓励代表国家水平的各类学术团体、艺术机构在相应国际组织中发挥建设性作用，组织对外翻译优秀学术成果和文化精品。构建人文交流机制，把政府交流和民间交流结合起来，发挥非公有制文化企业、文化非营利机构在对外文化交流中的作用，支持海外侨胞积极开展中外人文交流。建立面向外国青年的文化交流机制，设立中华文化国际传播贡献奖和国际性文化奖项。

（六）积极吸收借鉴国外优秀文化成果。坚持以我为主、为我所用，学习借鉴一切有利于加强我国社会主义文化建设的有益经验、一切有利于丰富我国人民文化生活的积极成果、一切有利于发展我国文化事业和文化产业的经营管理理念和机制。加强文化领域智力、人才、技术引进工作。吸收外资进入法律法规许可的文化产业领域，保障投资者合法权益。鼓励文化单位同国外有实力的文化机构进行项目合作，学习先进制作技术和管理经验。鼓励外资企业在华进行文化科技研发，发展服务外包。开展知识产权保护国际合作。

八、建设宏大文化人才队伍，为社会主义文化大发展大繁荣提供有力人才支撑

推动社会主义文化大发展大繁荣，队伍是基础，人才是关键。要坚持尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，深入实施人才强国战略，牢固树立人才是第一资源思想，全面贯彻党管人才原则，加快培养造就德才兼备、锐意创新、结构合理、规模宏大的文化人才队伍

（一）造就高层次领军人物和高素质文化人才队伍。高层次领军人物和专业文化工作者是社会主义文化建设的中坚力量。要继续实施“四个一批”人才培养工程和文化名家工程，建立重大文化项目首席专家制度，造就一批人民喜爱、有国际影响的名家大师和民族文化代表人物。加强专业文化工作队伍、文化企业家队伍建设，扶持资助优秀中青年文化人才主持重大课题、领衔重点项目，抓紧培养善于开拓文化新领域的拔尖创新人才、掌握现代传媒技术的专门人才、懂经营善管理的复合型人才、适应文化走出去需要的国际化人才。创新人才培养模式，实施高端紧缺文化人才培养计划，搭建文化人才终身学习平台。鼓励和扶持高等学校和中等职业学校优化专业结构，与文化企事业单位共建培养基地。完善人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置、激励保障机制，深化职称评审改革，为优秀人才脱颖而出、施展才干创造有利制度环境。重视发现和培养社会文化人才。对非公有制文化单位人员评定职称、参与培训、申报项目、表彰奖励同等对待。完善相关政策措施，多渠道吸引海外优秀文化人才。落实国家荣誉制度，抓紧设立国家级文化荣誉称号，表彰奖励成就卓著的文化工作者。

（二）加强基层文化人才队伍建设。基层文化人才队伍是文化改革发展的基础力量。要制定实施基层文化人才队伍建设规划，完善机构编制、学习培训、待遇保障等方面的政策措施，吸引优秀文化人才服务基层。配好配齐乡镇、街道党委宣传委员、宣传干事和乡镇综合文化站专职人员。设立城乡社区公共文化服务岗位，对服务期满高校毕业生报考文化部门公务员、相关专业研究生实行定向招录。重视发现和培养扎根基层的乡土文化能人、民族民间文化传承人特别是非物质文化遗产项目代表性传承人，鼓励和扶持群众中涌现出的各类文化人才和文化活动积极分子，促进他们健康成长、发挥作用。壮大文化志愿者队伍，鼓励专业文化工作者和社会各界人士参与基层文化建设和群众文化活动，形成专兼结合的基层文化工作队伍。

（三）加强职业道德建设和作风建设。文化工作者要成为优秀文化的生产者和传播者，必须加强自身修养，做道德品行和人格操守的示范者。要引导广大文化工作者特别是名家名人自觉践行社会主义核心价值观，增强社会责任感，弘扬科学精神和职业道德，发扬严谨笃学、潜心钻研、淡泊名利、自尊自律的风尚，努力追求德艺双馨，坚决抵制学术不端、情趣低俗等不良风气。鼓励文化工作者特别是文化名家、中青年骨干深入实际、深入生活、深入群众，拜人民为师，增强国情了解，增加基层体验，增进群众感情。文化工作者要相互尊重、平等交流、取长补短，共同营造风清气正、和谐奋进的良好氛围。

九、加强和改进党对文化工作的领导，提高推进文化改革发展科学化水平

加强和改进党对文化工作的领导，是推进文化改革发展的根本保证，也是加强党的执政能力建设和先进性建设的内在要求。必须从战略和全局出发，把握文化发展规律，健全领导体制机制，改进工作方式方法，增强领导文化建设本领。

（一）切实担负起推进文化改革发展的政治责任。各级党委和政府要把文化建设摆在全局工作重要位置，深入研究意识形态和宣传文化工作新情况新特点，及时研究文化改革发展重大问题，加强和改进思想政治工作，牢牢把握意识形态工作主导权，掌握文化改革发展领导权。把文化建设纳入经济社会发展总体规划，与经济社会发展一同研究部署、一同组织实施、一同督促检查。把文化改革发展成效纳入科学发展考核评价体系，作为衡量领导班子和领导干部工作业绩的重要依据。制定社会主义核心价值体系建设实施纲要。在全党深入开展社会主义核心价值体系学习教育，使广大党员、干部成为实践社会主义核心价值体系的模范，做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者。深入做好文化领域知识分子工作，充分尊重知识分子创造性劳动，善于同知识分子特别是有影响的代表人士交朋友，把广大知识分子紧紧团结在党的周围。

（二）加强文化领域领导班子和党组织建设。坚持德才兼备、以德为先用人标准，选好配强文化领域各级领导班子，把政治立场坚定、思想理论水平高、熟悉文化工作、善于驾驭意识形态领域复杂局面的干部充实到领导岗位上来，把文化领域各级领导班子建设成为坚强领导集体。加强领导班子思想政治建设，增强政治敏锐性和政治鉴别力，筑牢思想防线，确保文化阵地导向正确。各级领导干部要高度重视并切实抓好文化工作，加强文化理论学习和文化问题研究，提高文化素养，努力成为领导文化建设的行家里手。把文化建设内容纳入干部培训计划和各级党校、行政学院、干部学院教学体系。结合文化单位特点加强和创新基层党的工作，发挥文化事业单位、国有和国有控股文化企业党组织的领导核心和政治核心作用，重视文化领域非公有制经济组织、新社会组织党的组织建设。注重在文化领域优秀人才、先进青年、业务骨干中发展党员。文化战线全体共产党员要牢固树立党的观念、党员意识，讲党性、重品行、作表率，在推进文化改革发展中创先争优、发挥先锋模范作用。

（三）健全共同推进文化建设工作机制。推动社会主义文化大发展大繁荣是全党全社会的共同责任。要建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、宣传部门组织协调、有关部门分工负责、社会力量积极参与的工作体制和工作格局，形成文化建设强大合力。文化领域各部门各单位要自觉贯彻中央决策部署，落实文化改革发展目标任务，发挥文化建设主力军作用。支持人大、政协履行职能，调动各部门积极性，支持民主党派、无党派人士和人民团体发挥作用，共同推进文化改革发展。推动文联、作协、记协等文化领域人民团体创新管理体制、组织形式、活动方式，履行好联络协调服务职能，加强行业自律，依法维护文化工作者权益。全面贯彻党的宗教工作基本方针，发挥宗教界人士和信教群众在促进文化繁荣发展中的积极作用。

（四）发挥人民群众文化创造积极性。人民是推动社会主义文化大发展大繁荣最深厚的力量源泉。要牢固树立马克思主义群众观点，自觉贯彻党的群众路线，为人民群众成为社会主义文化建设者提供广阔舞台。广泛开展群众性文化活动，提高社区文化、村镇文化、企业文化、校园文化等建设水平，引导群众在文化建设中自我表现、自我教育、自我服务。积极搭建公益性文化活动平台，依托重大节庆和民族民间文化资源，组织开展群众乐于参与、便于参与的文化活动。支持群众依法兴办文化团体，精心培育植根群众、服务群众的文化载体和文化样式。及时总结来自群众、生动鲜活的文化创新经验，推广大众文化优秀成果，在全社会营造鼓励文化创造的良好氛围，让蕴藏于人民中的文化创造活力得到充分发挥。

中国人民解放军和中国人民武装警察部队文化建设工作，由中央军委根据本决定精神作出部署。

中华民族伟大复兴必然伴随着中华文化繁荣兴盛。全党要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，满怀信心带领全国各族人民在坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践中进行文化创造，为把我国建设成为社会主义文化强国而努力奋斗！

编辑单位：上海东海学院图书馆信息咨询部

电 话：021-33882499

地 址：上海市闵行区虹梅南路 6001 号

邮 编：200241