

2017 年上海市人民政府《政府工作报告》

——2017 年 1 月 15 日在上海市第十四届人民代表大会第五次会议上



上海市市长杨雄代表上海市人民政府向大会作政府工作报告。陈正宝 摄

各位代表：

现在，我代表上海市人民政府，向大会报告政府工作，请予审议。请政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2016 年工作回顾

过去一年，我们在党中央、国务院和中共上海市委的坚强领导下，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，按照当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的要求，主动适应经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，着力加强供给侧结构性改革，着力推进创新驱动发展、经济转型升级，完成了市十四届人大四次会议确定的目标任务，实现了“十三五”发展的良好开局。

一年来，全市经济社会发展总体平稳、稳中有进、好于预期，创新驱动发展的积极效应进一步显现。一是经济平稳增长。全市生产总值比上年增长 6.8%，新增就业岗位 59.9 万个，城镇登记失业率为 4.1%，居民消费价格上涨 3.2%。二是经济结构、质量和效益持续向好。第三产业增加值占全市生产总值的比重提高到 70.5%，一批新产业、新业态呈现良好发展势头。一般公共预算收入比上年增长 16.1%。预计单位生产总值能耗下降 3%以上，环保投入相当于全市生产总值的比例保持在 3%左右，主要污染物排放量进一步下降，PM2.5 年平均浓度从去年的 53 微克/立方米下降到 45 微克/立方米。三是改革创新取得重大进展。中国（上海）自由贸易试验区建设总体实现三年预期目标，制度框架基本形成，累计 100 多项制度创

新成果在全国复制推广，区内新增企业 4 万家，超过挂牌前 20 多年的总和。科技创新中心建设成效显著，预计全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例达到 3.8%，每万人口发明专利拥有量从去年的 29 件提高到 35 件，技术合同成交额增长 16.2%。四是人民生活进一步改善。预计城镇和农村常住居民人均可支配收入比上年分别增长 8.9%和 10%，基本公共服务均等化水平稳步提高。

一年来，我们主要做了以下工作：

（一）坚持制度创新、系统集成，全面深化以自贸试验区建设为重点的改革开放，着力构建法治化、国际化、便利化的营商环境

持续推进自贸试验区制度创新。启动市场准入负面清单制度试点，深化外商投资管理、境外投资管理和商事制度改革，确立以负面清单管理为核心的投资管理制度。实施国际贸易“单一窗口”2.0 版，推动货物状态分类监管试点扩大到物流贸易型企业，深化“三互”大通关建设改革，确立符合高标准贸易便利化规则的贸易监管制度。推出金融综合监管试点等一批实施细则和创新案例，实施自由贸易账户功能拓展等一批改革举措，确立适应更加开放环境和有效防范风险的金融创新制度。制定实施自贸试验区和浦东新区事中事后监管深化方案，开通企业信用信息公示系统，确立以规范市场主体为重点的事中事后监管制度。

加快推进重点领域改革。制定实施国有企业混合所有制改制的操作指引，基本完成企业集团制改革，实现国有金融企业的国资统一监管，规范国资流动平台运作，75%的国有资产集中到战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等领域。宝武集团在沪成立。探索政府和社会资本合作模式，设立中小微企业政策性融资担保基金。实施市场主体“五证合一、一照一码”、个体工商户“两证整合”登记制度改革。

进一步扩大对内对外开放。在“一带一路”沿线地区实施一批重点合作项目，进一步支持企业走出去。制定外贸稳定增长、加工贸易转型、服务贸易发展等政策措施，启动跨境电子商务综合试验区建设，服务贸易进出口额比上年增长 15%。完善总部经济发展政策，新增跨国公司地区总部 45 家。积极落实长江经济带、长三角城市群发展规划，帮助对口支援地区精准扶贫、精准脱贫。

（二）致力于构筑“四梁八柱”，聚焦体制机制改革，加快建设具有全球影响力的科技创新中心

增强科技创新能力。张江综合性国家科学中心建设方案、上海系统推进全面创新改革试验方案先后获国家批准实施，基本确立科技创新中心建设的重大布局。组建上海张江综合性国家科学中心理事会，编制张江科学城规划，启动建设上海光源二期、超强超短激光等重大科技基础设施，实施脑科学、材料基因组等重大科技项目。建设创新集聚区，推动大众创业、万众创新，各类众创空间达到 500 多家，90%以上为社会力量创设。

创新科技体制机制。完善人才发展政策，制定财政科技投入统筹管理等配套政策，科技创新中心建设的政策体系基本形成。启动药品上市许可持有人制度试点，推进股权奖励递延纳税、投贷联动等先行先试。成立知识产权交易中心、国际知识产权学院，在浦东新区建立知识产权侵权查处快速反应机制。

推进智慧城市建设。提升信息基础设施服务能级，光纤宽带网络和第四代移动通信网络基本覆盖全市域。实施一批“互联网+”重点行动，建成一批便民惠民信息化平台，成立数据交易中心，城市信息化应用水平进一步提高。

（三）着重加强供给侧结构性改革，大力推动“四个中心”建设、经济稳定增长和产业结构调整，不断扩大有效供给

制定推进供给侧结构性改革的意见，落实“三去一降一补”重点任务。全面实施营业税改征增值税试点，调整社会保险费率，下调工商业用电价格，降低进出口环节收费，取消和停征部分行政事业性收费，切实帮助企业降本减负。

加快“四个中心”建设。上海保险交易所、上海票据交易所、中国信托登记公司正式开业，全球清算对手方协会、中保投资有限责任公司落户，开展互联网金融风险专项整治，金融市场直接融资额近 10 万亿元。发布上海航运保险指数，中远海运集团等航运机构落户，上海港集装箱吞吐量连续七年位居世界第一，空港旅客吞吐量超过 1 亿人次。 下转◆2 版

（上接第 1 版）率先启动海关和检验检疫通关一体化改革试点，全面完成内贸流通体制改革试点，推动一批大宗商品现货市场上线运行，商品销售总额超过 10 万亿元。促进消费升级，文化、旅游、健康、绿色等新消费快速增长。

加快产业结构调整。制定“四新”经济发展指导意见，支持软件首版次、新材料首批次应用，落实生产性服务业发展促进政策。设立集成电路产业基金，中芯国际、华力二期、和辉光电二期等一批重大产业项目开工建设。实施工业强基工程，支持企业加快技术改造和设备更新。淘汰高能耗、高污染、高危险和低效益的落后产能 1176 项。

加快重大工程建设。完善重大工程推进机制，新开工项目 42 个，比计划增加 22 个，完成投资 1280 亿元，比计划增加 23.6%。加快建设 9 条、216 公里轨道交通线，建成长江西路越江隧道、17 条区区间对接道路和 5 个区域排水系统，黄浦江上游金泽水源地投入使用。国际旅游度假区和迪士尼乐园开园运营，世博央企总部集聚区全面建成，黄浦江 10 公里岸线的公共空间贯通开放。

（四）更加注重保障基本民生，着力推进普惠性、基础性、兜底性民生建设，建立健全更加公平、更有效率的民生保障制度

强化基本生活保障。实现老年照护统一需求评估的全覆盖，全面开展高龄老人医疗护理计划试点，新增长者照护之家 51 家、老年人日间服务中心 81 家、公办养老床位 7069 张，“五位一体”社会养老服务体系初步形成。统一城乡居民基本医保制度，社会保障制度基本实现城乡统一，来沪从业人员参加社会保险政策与国家政策全面接轨。建立老年综合津贴制度。新增供应各类保障性住房 5.2 万套，改造中心城区二级旧里以下房屋 59 万平方米，实施旧住房综合改造 527 万平方米。加大房地产市场调控力度，制定实施“沪九条”等调控政策。全面开展创业型城区建设，帮扶 1.2 万人成功创业。

加快文化和社会事业改革发展。推进媒体、国有文艺院团和世纪出版集团改革，建成国

际舞蹈中心、刘海粟美术馆新馆，基本实现社区文化活动的社会化、专业化管理。稳步推进教育综合改革，合并高考一本、二本招生批次，启动高水平地方高校建设试点，新开办中小学和幼儿园 85 所。制定实施综合医改试点方案，初步建立公立医院医疗服务评价体系，社区卫生服务综合改革扩大到 184 个街镇。落实全面两孩政策。圆满完成第九届全球健康促进大会的承办任务。成功举办国际滑联上海超级杯、第二届市民运动会等重要赛事，上海体育健儿在第三十一届奥运会上取得优异成绩。深入推进国防动员、人民防空、双拥共建等工作，军民融合深度发展取得阶段性成果，驻沪部队为推动上海发展发挥了重要作用。

（五）紧紧围绕守底线、补短板，加强社会治理和环境治理，推进城乡统筹发展

切实保障城市安全。严格落实烟花爆竹安全管理条例，实现外环线以内“零燃放”。开展安全隐患排查整治，完成住宅小区老旧电梯安全评估、燃气管道占压整治，为 100 个老旧小区增配或改造消防设施，完成 226 万平方米危险房屋和严重损坏房屋的处置，完成关键信息基础设施的网络安全检查。发布危险化学品安全管理办法，实施第三批危险化学品禁止、限制和控制目录。强化网络餐饮服务的食品安全监管，建成全市统一的信息安全追溯平台。积极推进街镇应急管理能力建设。

加强社会治理和城市综合管理。建立职能部门事务下放街镇、居村的准入制度，完成 66 个基本管理单元的资源配置，城市管理综合执法力量下沉街镇全部到位，网格化管理工作站覆盖所有居村。加快落实住宅小区综合治理三年行动计划，完成 3567 万平方米居民住宅二次供水设施、102 万户老旧小区供电设施的改造。实现初次信访事项办理的全过程网上公开。扎实推进全面深化公安改革综合试点，集中整治电信网络诈骗等社会治安突出问题，实施人口管理、出入境管理等 57 项便民利民措施。开展道路交通安全违法行为大整治，道路违法行为明显减少，交通事故明显减少，交通秩序明显改善。

加快推进城乡发展一体化。制定进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见，基本完成新一轮城市总体规划编制，完成 15 个历史文化名镇名村规划。顺利完成崇明撤县设区。制定实施促进农民向城镇集中居住的若干意见。加大农村环境整治力度，完成涉及 5 万户的村庄改造、3.3 万户农村生活污水处理设施改造。推进整建制创建国家现代农业示范区，新增家庭农场 435 户。基本完成村级集体经济组织产权制度改革，稳妥推进镇级产权制度改革试点，继续实施一批农村综合帮扶“造血”项目。

强化资源节约和环境保护。全力推进“五违四必”区域环境综合治理，完成前两批 28 个市级地块和 258 个区级地块的整治，区域环境显著改善。提前完成清洁空气行动计划的重点任务，完成 60 万千瓦及以上燃煤发电机组的超低排放改造、1456 家企业的挥发性有机物治理，新增新能源汽车 4.5 万辆，修订空气重污染专项应急预案。实施水污染防治行动计划，开展中小河道综合整治，完成 155 公里河道整治、3048 公里中小河道疏浚，完成 5 家污水处理厂提标改造。进一步推动长三角区域大气污染、水污染联防联控。新增 100 万户生活垃圾分类减量“绿色账户”。新建林地 7.6 万亩、绿地 1221 公顷，长兴、青西郊野公园开园。完成城市开发边界划示，低效建设用地减量 7.3 平方公里。

各位代表，过去一年，面对各种困难挑战，我们坚持目标导向、问题导向，统筹推进稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险，经济社会发展取得新进步，成绩来之不易。这是党中央、国务院和中共上海市委坚强领导的结果，是全市人民团结奋斗的结果。在这里，我

代表上海市人民政府，向在各个岗位上辛勤工作的全市人民，向给予政府工作大力支持的人大代表和政协委员，向各民主党派、工商联、各人民团体和社会各界人士，表示最崇高的敬意！向中央各部门、兄弟省区市和驻沪部队、武警官兵，向关心支持上海发展的香港、澳门特别行政区同胞、台湾同胞、海外侨胞和国际友人，表示最诚挚的感谢！

我们清醒地看到，经济社会发展还存在不少困难和问题。改革创新仍需向纵深推进，制度创新的系统集成要进一步加强，科技创新的体制机制和政策措施要继续完善，企业创新活力和动力要进一步激发。经济下行压力仍然较大，转方式、调结构任务仍然艰巨，工业、出口等领域仍处在结构调整的阵痛期。城乡发展差距依然存在，农村生产生活方式有待进一步转变。改善民生还要加大力度，养老服务能力需要持续提升，教育卫生改革需要深化突破，历史遗留问题仍需妥善解决。社会治理、城市管理的精细化水平还要继续提高，食品、消防、生产等领域的安全隐患整治必须进一步加大力度。水、大气、土壤等环境质量亟待改善，环境综合治理仍需持续发力。我们必须勇于直面问题，切实解决问题，努力把各项工作做得更好更扎实。

二、2017 年主要任务

今年将召开党的十九大和市第十一次党代表大会，也是本届政府任期的最后一年，是实施“十三五”规划的重要一年和推进供给侧结构性改革的深化之年。上海发展既有许多有利条件，也面临不少困难挑战。我们要恪尽职守，毫不懈怠，保持锐意创新的勇气、敢为人先的锐气、蓬勃向上的朝气。我们要坚持稳中求进、进中提质，着力在优化结构、增强动力、化解矛盾、补齐短板上取得新进展，全面完成本届政府提出的各项目标任务。

做好今年政府工作，要全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神以及中央经济工作会议精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，认真落实十届市委十四次全会部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，主动适应经济发展新常态，坚持以提高发展质量和效益为中心，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，持续推进创新驱动发展、经济转型升级，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，以优异成绩迎接党的十九大和市第十一次党代表大会胜利召开。

综合各方面因素，建议今年全市经济社会发展的主要预期目标是：经济发展质量和效益进一步提高，全市生产总值增长 6.5%左右，一般公共预算收入增长 7%，全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例保持在 3.8%以上。人民生活水平进一步提高，城镇登记失业率控制在 4.4%以内，居民人均可支配收入增幅与经济增长保持同步，居民消费价格指数与国家价格调控目标保持衔接。生态环境持续改善，环保投入相当于全市生产总值的比例保持在 3%左右，单位生产总值能耗、主要污染物排放量进一步降低。

今年要重点做好八个方面的工作。

（一）更好地发挥自贸试验区的示范引领作用。按照继续解放思想、勇于突破、当好标

杆的要求，着力加强全面深化改革和扩大开放各项措施的系统集成，力争取得更多可复制推广的制度创新成果。

对照最高标准、查找短板弱项，深化自贸试验区制度创新。完善以负面清单管理为核心的投资管理制度，进一步放宽投资准入，构建以确认商主体资格为重点的商事登记体制机制，改革企业名称登记管理方式。深化“一线放开、二线安全高效管住”的贸易监管模式，拓展国际贸易“单一窗口”功能，扩大货物状态分类监管试点，推进“区港一体化”。深入推进自贸试验区与国际金融中心建设联动，进一步拓展自由贸易账户功能，建设人民币全球服务体系，探索金融业负面清单管理模式，完善金融综合监管和功能监管机制。健全事中事后监管体系，扩大社会参与，完善监管机制，强化综合监管平台功能。在浦东新区加快构建与开放型经济相适应的政府管理新体制，探索市场准入负面清单标准化，推进商事登记管理全程电子化，逐步实现企业事务全网通办、个人事务全区通办，打造公共智能服务模式。

促进各类所有制经济共同发展。深化国资国企改革，加快推进企业集团整体上市或核心业务资产上市，推进产融结合，完善功能类、公共服务类国有企业的法人治理结构，健全考核、激励和评价机制，开展职业经理人薪酬制度改革试点。改善非公有制经济发展环境，鼓励非公有资本参与国有企业混合所有制改制，进一步落实扩大非公有制企业市场准入、平等发展的改革举措。

促进开放型经济发展。加强与“一带一路”沿线地区的经贸、金融等合作，支持装备走出去和国际产能合作，推进外贸“优进优出”，加强引进外资工作，鼓励在沪跨国公司拓展贸易、研发、结算等全球营运功能。积极参与长江经济带生态大保护和基础设施互联互通，促进长三角一体化发展，继续帮助对口支援地区脱贫攻坚。

（二）全面推进科技创新中心建设。深入实施创新驱动发展战略，进一步推进自主创新和科技成果产业化，切实把创新落实到创造新的增长点。

着力提高科技创新能力。集中力量建设张江综合性国家科学中心，依托重大科技基础设施群筹划国家实验室，集聚创新单元、研究机构和研发平台，构建协同创新网络，研究部署若干大科学计划。继续构筑功能型创新平台，启动新建、提升改造和培育引导智能制造、生物医药、集成电路等一批共性技术研发与转化平台。聚力建设创新集聚区，培育壮大创新型企业家，引领发展高科技产业，增强张江国家自主创新示范区的辐射带动能力。大力推动大众创业、万众创新，鼓励大企业、科研院所创办各类众创空间，进一步提升众创空间的国际化、专业化水平。

深入推进全面创新改革试验。健全市场导向的科技成果转移转化机制，扩大高校和科研院所的科研自主权，完善企业技术创新鼓励政策，促进科技服务业发展。加强开放创新，推进跨境研发活动便利化。加大金融服务创新的力度，引导和支持天使投资、风险投资加快发展。深化知识产权综合管理改革，构建多元化知识产权保护体系，建设引领型知识产权强市。加强科学普及，发展创新文化，营造鼓励创新、宽容失败的社会氛围。

建设新型智慧城市。加强新一代信息基础设施建设，增加家庭光纤用户接入带宽。构建城市空间基础信息平台，拓展云计算、物联网等新技术应用，开展大数据综合试验，建设第二代社会保障卡、市民健康服务等一批信息化应用平台。

坚持向用人主体放权、为人才松绑，加快构建具有全球竞争力的人才制度体系。完善人才集聚制度，汇聚更多的科技领军人才、高技能人才和企业家。完善人才管理制度，创新人才管理方式，扩大高校和科研院所的岗位聘任、考核评价、收入分配等管理权，支持行业企业自主开展职称评审。完善人才激励机制，健全科研人员绩效评价和奖励机制，探索有利于体现人才创新价值的科研经费管理制度。完善人才宜居环境，改善人才住房、就医和子女就学等条件，进一步激发各类人才的创新创业活力。

（三）深化供给侧结构性改革。致力于提高供给质量，深入推进“三去一降一补”，协调推进稳增长、调结构，努力实现经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

进一步提升“四个中心”功能。积极配合国家金融管理部门，强化金融市场服务实体经济的功能，开展绿色债券等业务创新，促进互联网金融规范发展，加强金融风险监测、预警和防范，坚决守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。建成洋山深水港区四期工程，加快发展航运金融、邮轮经济等高端航运服务业。促进大宗商品期货市场和现货市场的联动发展，推进亚太示范电子口岸建设，加快跨境电子商务综合试验区建设，深化内贸流通体制改革。实施新消费引领工程，培育一批会商旅文体联动项目和商业转型项目，高标准打造黄浦江游览品牌。

着力振兴实体经济。落实“中国制造 2025”、“互联网+”行动计划，加快发展“四新”经济，继续梳理解决一批瓶颈问题。实施产业创新工程，发展智能制造，推进智能网联汽车、工业互联网等一批产业引领性项目，推动传统产业深度运用新技术新模式。弘扬企业家精神和工匠精神，开展质量提升行动，推动企业提高产品和服务质量。进一步推动产业园区提质增效，加强“区区合作、品牌联动”，继续推进桃浦、南大、吴淞、高桥等区域转型发展。淘汰落后产能 1000 项。进一步帮助企业降本减负，着力降低制度性交易成本，继续清理规范行政事业性收费，扩大进出口环节收费的减免范围，促进实体经济发展。

加快重大工程和重点区域建设。加快建设 5 号线南延伸段、14 号线、15 号线、18 号线等轨道交通线，建成 8 号线三期、9 号线东延伸段、17 号线，新增运营线路 55 公里。开工建设军工路高架等工程，加快建设浦东国际机场三期、沪通铁路上海段、北横通道等重大交通设施。全面建成虹桥商务区核心区，启动建设国际旅游度假区的发展功能区，基本完成临港地区智能制造中心的核心功能布局，加快世博园区、前滩等区域开发建设，黄浦江从杨浦大桥至徐浦大桥 45 公里岸线的公共空间贯通开放。

（四）更加有力地保障和改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，进一步推进基本公共服务制度化、标准化、均等化，努力使人民群众有更多的获得感。

推动实现更高质量的就业。落实鼓励创业带动就业行动计划，新增 50 万个就业岗位。完善职业培训、职业见习、就业援助机制，促进高校毕业生、失业青年、离土农民等重点群体就业。提高机关、事业单位和国有企业吸纳残疾人就业的比例。积极申办第四十六届世界技能大赛。

加强社会保障和养老服务。完善社会保障体系，提高养老金、最低生活保障等待遇标准。扩大养老服务供给，推进社区为老服务综合平台建设，新增 50 家长者照护之家、80 家老年

人日间服务中心、7000张公办养老床位，促进居家、社区、机构养老服务的融合发展。强化养老服务保障，推进医养结合，启动长期护理保险制度试点，提升养老服务的能力和质量。

完善“四位一体”住房保障体系。新增供应5万套各类保障性住房。完成48万平方米中心城区二级旧里以下房屋改造、4.4万平方米郊区城镇旧区改造，实施300万平方米旧住房综合改造。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，加强房地产市场调控，严格执行调控政策，促进房地产市场平稳健康发展。

坚持社会主义办学方向，深化教育综合改革。整体实施高考综合改革。启动城乡义务教育学校携手共进计划，学区化、集团化办学覆盖50%以上的义务教育学校，切实减轻中小学生学习课业负担。统筹推进一流大学和一流学科建设，建立与高校分类管理相适应的评价、投入机制。扩大高水平地方高校建设试点，进一步落实地方高校办学自主权。新建和改扩建20所幼儿园。积极发展职业教育、终身教育和特殊教育。鼓励社会力量兴办教育，建立民办学校分类登记管理制度。

推进综合医改试点。深化公立医院改革，推进医药分开，取消药品加成，落实医疗服务评价联动机制。全面实施社区卫生服务综合改革，基本建立分级诊疗政策体系，完善家庭医生制度，实施基层中医药服务能力提升行动。优化医疗资源配置，加强医疗机构儿科产科建设。编制实施“健康上海2030”规划纲要，进一步提高健康服务能力。

积极支持服务国防和军队现代化建设。深入开展国防教育，增强全民现代国防观念。继续推动军民融合深度发展，完善运行机制，推进融合创新示范区建设。加强双拥共建，做好优抚安置工作，巩固发展军政军民团结。

持续增进妇女儿童福祉。完善计划生育服务管理。继续做好民族、宗教、外事、港澳、对台和侨务工作。

（五）创新社会治理和城市管理。按照核心是人、重心在城乡社区、关键是体制创新的要求，坚持眼睛向下，狠抓推进落实，切实做到基层有活力、管理出实效、群众得实惠。

守牢城市安全底线。从严从细落实安全责任，建立健全安全隐患排查、整治、报备的长效机制，严防重特大安全事故的发生。加强火灾防控体系建设，强化“三合一”场所的火灾隐患整治，为100个老旧小区增配或改造消防设施。推进轨道交通公共安全防范体系建设。加强危险化学品安全管控，推广应用危险化学品的电子标签自动识别系统，完成油气管道隐患治理，建成瓶装液化气统一配送体系。完成82万平方米危险房屋和严重损坏房屋的处置。维护网络空间安全，建设网络空间安全动态感知体系，建成网络与信息安全应急基础平台。按照“四个最严”的要求，落实食品安全条例，把牢食品生产经营准入关，强化食品安全全过程监管，建设市民满意的食品安全城市。

加强社会治理。完善居住证制度，严控人口规模。强化基层基础，启动建设第二批基本管理单元，实施社区发展行动计划，加强居村委会能力建设，规范居村委会服务群众制度。深化社会组织管理改革。支持工会、共青团、妇联等群团组织参与社会治理。全面落实信访工作责任制，健全矛盾纠纷多元化解机制。全面深化公安改革，完善立体化、信息化社会治安防控体系，持续整治社会治安突出问题，强化反恐怖安全防范，确保社会安定有序。

强化城市综合管理和精细化管理。制定一批城市管理新标准，健全常态长效机制。全面完成住宅小区综合治理三年行动计划，完善物业服务市场化机制，改造 2000 万平方米居民住宅二次供水设施、60 万户老旧小区供电设施。基本完成外环以外的地下管线普查。强化违法建筑等城市管理顽症整治，开展黄浦江上游浮吊整治，加大违法户外广告、违法经营和“居改非”的整治力度。加强综合交通管理，落实新修订的道路交通管理条例，深入推进道路交通违法行为大整治，健全整治长效机制，实施 100 个拥堵节点改造，建成 10 条区区间道路，新增 35 公里公交专用道，延安路中运量公交投入使用。

（六）深入推进城乡发展一体化。坚持城市建设重心和公共资源配置向郊区倾斜，加快转变农村生产生活方式，进一步缩小城乡发展差距。

深入推进农业供给侧结构性改革。开展粮食生产功能区建设，抓好“菜园子”、“菜篮子”工程，提高 50 万亩常年菜田生产水平，强化西郊国际等农产品交易中心功能，增加绿色优质农产品供给。推进适度规模经营，继续鼓励家庭农场、农民专业合作社发展。加快农业科技创新和推广应用。推动一二三产业融合发展，启动乡村旅游示范村建设。完成 2 万亩小型农田水利配套设施建设。加大新型职业农民培育力度，促进农民持续增收。开展第三次农业普查。

加快建设美丽宜居乡村。加强农村生态环境治理，完成 6 万户农村生活污水处理工程，继续实施化肥和农药减量化行动，实行农田休耕养地，推进农业废弃物的资源化利用。加快农村基础设施建设，完成涉及 5 万户的村庄改造。

深化农村改革。继续推进镇级集体经济组织产权制度改革试点，全面推行村经分离。完成土地承包经营权的确权登记颁证，稳妥推进农村集体建设用地入市试点。深化农村综合帮扶，增加经济薄弱地区低收入农民的收入。

扎实推进新型城镇化。完善城乡规划体系，加快编制郊野单元规划和村庄规划。推进新城功能建设，强化产城融合。因地制宜推进镇域发展，启动一批特色小镇建设，积极开展历史文化名镇名村的保护和更新利用。在城镇化地区建设农民集中居住社区，促进农民进城进镇居住。

（七）繁荣发展社会主义先进文化。坚定文化自信，坚持文化兴市，夯实文化软实力的根基，加快建设国际文化大都市。

提高城市文明程度和市民综合素质。坚持用社会主义核心价值观凝魂聚力，持续开展中国梦、城市精神主题宣传教育，实施中华优秀传统文化传承提升工程。深入开展市民修身行动和网络文明建设行动，倡导全民阅读。健全更加严格的历史风貌保护制度，加强成片、成街坊、成区域保护，延续城市文脉，留住城市记忆。

提高公共文化服务效能。建成历史博物馆，开工建设上海图书馆东馆、上海博物馆东馆等重大文化设施，启动国有文艺院团院址改造提升工程，增加文化设施的公益性服务内容。完善公共文化服务配送机制，探索社区文化活动中心社会化连锁管理。

提升文化产业竞争力。完善影视业、出版业发展扶持机制，推动网络视听、动漫游戏、创意设计等产业提升能级。完善文化市场体系，基本建成国际艺术品交易中心。支持国有文化企业创新转型，降低社会资本进入门槛，促进多元文化主体共同发展。

激发文艺创作活力。完善文艺创作传承创新、资助扶持和质量评价体系，深化国有文艺院团改革，推广院团驻场演出等新机制。建设基层文艺创作基地，扶持网络文艺创作，优化文艺创作环境。实施文化人才体制机制改革，加快打造文化人才高地。

推动体育领域改革发展。改建徐家汇体育公园，启动建设浦东专业足球场等公共体育设施。深化体育场馆管理体制、运营机制改革，制定实施足球改革发展方案。积极参加第十三届全国运动会。建立城市业余联赛体系，促进健身休闲产业发展，推动全民健身与全民健康的深度融合。

(八) 加大生态建设和环境治理力度。树立绿水青山就是金山银山的强烈意识，着力推进绿色发展，加快建设生态宜居城市。

加强资源节约集约利用。推进城市有机更新，低效建设用地减量 7 平方公里。深化碳排放交易试点。加强海洋资源开发保护。新建 23 个区域排水系统，消除中心城区排水系统空白点。

完成第六轮环保三年行动计划。推进中小河道综合整治，加大截污纳管力度，完成 14 座雨水泵站改造、21 家污水处理厂提标改造，加强工业企业、畜禽养殖场的污染治理，实施水系沟通工程，落实河长制，基本消除全市中小河道黑臭。完成公用燃煤发电机组的超低排放改造，深化挥发性有机物、港口船舶污染治理。深入推进长三角区域大气污染、水污染联防联控。启动实施土壤污染防治行动计划。加强垃圾综合治理，新增 200 万户生活垃圾分类减量“绿色账户”，开工建设一批湿垃圾与建筑垃圾的资源化利用设施。持续推进区域环境综合治理，完成第三批 22 个市级地块整治。金山地区环境综合整治取得阶段性成效。加大环境执法力度，实行环保机构监测监察执法的垂直管理制度。

加强绿色生态空间建设。完成外环生态专项，浦江、嘉北、广富林郊野公园开园运营，新建林地 6.5 万亩，新建绿地 1200 公顷、城市绿道 213 公里、立体绿化 40 万平方米。坚持生态立岛，举全市之力，高标准、高质量推进崇明世界级生态岛建设。

三、全面加强政府自身建设

过去一年，我们贯彻落实法治政府建设实施纲要，深入推进政府改革创新，政府服务管理水平进一步提高。着力转变政府职能，率先开展证照分离改革试点，取消调整审批事项 384 项、评估评审 142 项，基本完成审批相关的中介服务机构与政府部门脱钩，完成首批行业协会、商会与政府部门脱钩，建成事中事后综合监管体系框架。着力创新服务管理方式，全面推行政府目标管理，推进审批事项接入网上政务大厅。着力加强依法行政，制定实施重大行政决策程序规定，试点行政执法类公务员分类管理，制定发布区、乡镇行政权力清单和责任清单，统一和规范区级市场监管处罚程序。着力改进政府作风，认真开展“两学一做”学习教育，深入解决基层和群众反映集中的突出问题，加强对重大政策执行等的监督检查和

责任追究，完善公务卡等制度，进一步强化勤政廉政建设。

同时，政府改革建设仍要继续加大力度。政府职能转变还需进一步加快，重审批、轻监管的倾向有待继续改变。依法行政能力还需进一步增强，有法不依、执法不严的情况仍有发生。行政效率还需进一步提高，运用市场化、社会化、信息化手段有待深入，部门间协调、协作、协同机制有待完善。政府作风还需进一步改进，不担当、不作为、等靠要的问题在不同程度上仍然存在，少数政府工作人员服务意识淡薄，极少数人甚至以权谋私、贪污腐败。对这些问题，我们必须严肃认真对待，狠抓整改，务求实效，更好地服务于民、取信于民。

新的一年，我们要着眼于使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，按照“两高、两少、两尊重”的要求，深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，进一步提高政府治理现代化水平。

（一）深入推进政府职能转变。把发挥政府作用的核心放在更好而不是更多上，切实履行公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责，进一步减少对微观经济活动的干预。

推进行政审批制度改革。深化证照分离改革试点，纳入更多改革事项，推广改革事项实施范围。全面实行市场准入负面清单制度，改革企业技术改造项目审批管理，取消调整一批行政审批事项和评估评审事项。推进政企分开、事企分开，完成市级行政事业单位所办企业的清理规范。

强化事中事后监管。推进综合监管，部门监管事项基本纳入事中事后综合监管平台，加强基层市场监管标准化建设。推进行业监管，全面落实分行业监管方案。创新监管方式，把“双随机、一公开”制度推广到所有行政执法领域，强化失信联合惩戒机制。

深化财政体制改革。加强中期财政规划管理，建立规范化的跨年度预算平衡机制，加快构建行政事业单位资产管理新机制，扩大部门整体支出绩效评价的试点范围。推进市区两级政府事权和支出责任划分改革，进一步理顺市与区的财政分配关系。加快推进预算公开制度化，把部门和单位的预算内容全部公开到按功能分类的“项”级科目，基本支出公开到按经济分类的“款”级科目，把预决算公开延伸到乡镇一级的预算单位。

（二）大力加强依法行政。加快构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系，进一步提高政府法治化水平。

健全行政决策机制。制定重大行政决策征求公众意见的程序规则，加强公众参与平台建设，探索重大民生决策事项的民意调查制度，使决策更好地反映民情民意。全面推行政府法律顾问制度。

完善行政执法机制。深化农业等领域的综合执法体制改革，全面实施行政执法类公务员分类管理。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度，促进规范公正文明执法。

强化监督机制。推进审计全覆盖，试点领导干部自然资源资产的离任审计，强化对不作为、慢作为等的严肃问责。依法接受市人大及其常委会的监督，主动接受市政协的民主监督，重视司法、舆论、社会监督。深化行政权力标准化管理试点，构建发布、解读、回应“三位

一体”的政务公开新格局。

（三）着力提高行政效能。更多运用市场化、社会化、信息化方式加强服务管理，推动政府高效运转。

加强政府与社会合作。扩大政府购买公共服务规模，基本形成规范统一、安全高效的购买服务运行机制。推广政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本参与基础设施和公共服务项目的投资运营。落实社会信用条例，促进信用信息跨地域共享，更大范围地应用信用信息。

推广“互联网+政务服务”。构建电子政务云基本框架，把网上政务大厅、事中事后综合监管平台等重点应用迁移上云。制定发布政务服务事项目录，把社区事务受理服务中心的所有服务事项接入网上政务大厅，实现实体政务大厅与网上政务大厅的衔接通办。

优化政府运行机制。完善政府目标管理体系，制定实施政府工作目标的制定、执行、评估等制度，在区级政府全面推行目标管理。健全部门间协调配合机制，落实“十三五”规划纲要实施机制，强化“12345”市民服务热线的平台作用，全面开展政府部门效能评估，推动各项政策措施落地见效。

（四）进一步改进政府作风。坚持从严从实，驰而不息抓好作风建设，推动改革发展不断取得新进步。

持之以恒正风肃纪。深入贯彻中央八项规定精神和本市30条实施办法，坚决贯彻党内政治生活准则和党内监督条例，坚决落实廉洁自律准则和纪律处分条例，严守政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律。严格执行财经管理规定，坚决防止和纠正各种“四风”新问题。

坚定不移反腐倡廉。严格落实“一岗双责”，继续探索廉政建设与业务工作的融合机制。聚焦权力运行风险点，完善权力运行的制约监督机制。坚持严肃教育、严明纪律、严格管理、严惩腐败，始终保持反腐高压态势。

严格管理公务员队伍。全面推行公务员岗位履职责任制，强化公务员平时考核。推广分级分类培训，增强公务员的群众观点、法治思维、创新意识和履职能力。每一位政府工作人员特别是各级领导干部，都要不忘初心、继续前进，在勇于担当中干事创业，在苦干实干中为民服务，努力做人民满意的公务员。

各位代表，做好今年工作，意义重大，任务艰巨。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在中共上海市委的领导下，齐心协力，攻坚克难，加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！