

中国道路 上海实践

基层治理创新

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心 编

China Road
Shanghai Practice

上海人民出版社

中国道路

上海实践

China Road
Shanghai Practice

基层治理创新

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心 编

图书在版编目(CIP)数据

中国道路 上海实践:基层治理创新/上海市中国特色社会主义理论体系研究中心编. —上海:上海人民出版社,2017

ISBN 978-7-208-14440-8

I. ①中… II. ①上… III. ①中国特色社会主义—社会主义建设模式—经验—上海 IV. ①D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 082364 号

责任编辑 罗 俊

美术编辑 夏 芳

装帧设计 范昊如 夏 雪

中国道路 上海实践

——基层治理创新

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18.5 插页 2 字数 303,000

2017年6月第1版 2017年6月第1次印刷

ISBN 978-7-208-14440-8/D·3024

定价 58.00 元

序 言

党的十八大以来，我们按照以习近平同志为核心的党中央对上海工作的新要求，紧紧围绕当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，着眼大局，把握大势，立足上海实际，服务国家战略，全力推进中央确定的各项改革试点工作，在深化自由贸易试验区改革、推进科技创新中心建设、探索特大型城市社会治理新路和落实全面从严治党上不断有新作为，以时不我待、只争朝夕的进取精神，重点聚焦影响改革创新、协调发展的难点痛点堵点，破解问题、推进落实、补好短板，不断开创上海发展新局面。

坚持创新驱动、转型发展，立足全局、服务大局。中国（上海）自贸试验区建设是上海全面深化改革的重中之重，承担着规则破围、改革破题、政策破局的全新历史使命。自贸区成立以来，始终把制度创新作为核心任务，以开放促改革、促发展，形成了四大领域的制度创新框架，建立了以负面清单为核心的投资贸易制度，以贸易便利化为核心的贸易监管制度，以资本项目可兑换和金融服务业开放的金融创新制度，以政府职能转变为核心的事中事后监管制度。在此基础上，自贸区深化创新制度的系统集成，对标国际最高标准，积极探索具有中国属性的投资贸易规则，努力探索中国经济发展转型的增长点和突破口，成为拉动中国经济转型增长，参与国际竞争和国际治理的主要策源地，努力建成开放和创新融为一体的综合改革试验区，成为服务“一带一路”发展的桥头堡。

加快建设具有全球影响力的科技创新中心，是推动上海当好创新发展先行者的又一重要载体，关系我国实施创新驱动发展战略的大局。围绕加快科技创新成果应用转化为先进生产力，破解制约科技成果转化的体制机制障碍，使科研成果从“纸”变成“钱”，推动经济发展动能转换，我们出台了一系列政策举措，不断完善鼓励人才创意创新创造的政策环境，提升张江综合性国家科学中心的集中度和显示度，以全球影响力为标准，努力走在全国前头、世界前列。

探索特大型城市管理和社会治理新路，提升城市治理体系和治理能力现代化水平，是一个世界级难题。2014年3月5日，习近平总书记在参加全国人大上

海代表团审议政府工作报告时提出，希望上海走出一条符合特大型城市特点和规律的社会治理新路子。同年，上海启动“创新社会治理、加强基层建设”的市委“一号课题”。经过深入调研、反复征求意见，形成“1 + 6”成果，即《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》和6个配套文件。三年多来，上海遵循层层递进的工作逻辑，深入细致地贯彻落实此项政策，不断总结提炼实践经验，取得一系列宝贵的经验成果。上海从提升国家治理体系和治理能力现代化水平的战略考量着眼，深刻认识持续推进上海社会治理创新的重要意义，坚持以人为本，坚持问题导向，始终聚焦解决市民群众反映强烈的民生事业和社会建设方面的突出问题，不断提高社会治理的法治化水平，强化科技的有效利用和综合利用，更好调动社会力量参与的积极性，不断提高社区工作者队伍的整体素质、改善社区工作环境和收入待遇，努力建立完善常态长效机制，真正把各项制度落到实处，持续推进城市从管理向治理的根本转变。

深入推进全面从严治党，为社会主义现代化国际大都市建设提供根本保证。上海是一座现代城市，也是一座具有革命精神传统的城市，有着丰富的党建历史资源和独特优势。贯彻落实好党要管党、从严治党，是上海当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的题中应有之义。坚持思想建党和制度治党相结合，抓各级党组织主体责任落实，推进领导班子和干部队伍政治建设不放松。把党纪挺在法律的前面，要求党员干部政治上讲忠诚，组织上讲服从，行动上讲纪律，不仅要固守法律底线，做遵守法律的表率，还要严格遵守党章、遵守党的纪律和规矩，不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。2015年5月，上海正式颁布《关于进一步规范本市领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为的规定（试行）》。在全国率先施行局级以上领导干部的配偶不得经商办企业；其子女及其配偶不得在上海本市经商办企业，其他级别领导干部都有详细规定。干部级别越高，规定越严。经过试点，取得经验，目前此项政策正在全国逐步推广实施。

补短板，防风险，促进城市经济社会协调发展，行稳致远，是上海提高城市治理能力现代化水平的重要抓手。围绕“五违四必”环境综合整治、道路交通违法行为大整治、建设市民满意的食品安全城市等重点工作，上海全力以赴补好短板。发挥党组织的战斗堡垒作用和党员干部的先锋模范作用，用法治思维和法制手段，科学施策、综合施策、民主施策，通过补好短板，突破协调发展中的瓶颈问题，增强市民群众的获得感、幸福感和满意度，使上海真正成为让广大市民满意的干净、有序、安全的特大型城市。

中国转型发展，世界期待中国。上海作为中国改革开放排头兵、创新发展先行者，实践正在路上，探索未有尽时。为了总结十八大以来上海在实践中国特色社会主义道路进程中的探索经验，我们选择上海实现创新驱动发展和基层社会治理方面的部分实践案例，努力进行理论剖析，将上海实践中所形成的新观念、新观点、新视野、新境界提炼出来，以利于进一步发展完善。

由于水平有限，时间紧促，书中所选案例可能存在总结不够，分析不透，认识不到位的现象，还有一些更具典型性的重大实践经验因为多种原因没有入选，敬请读者批评指正。

编者

2017年4月6日

CONTENTS

目录

自贸区，向制度创新要红利 /1

中共浦东新区区委宣传部

地方政府行政审批制度改革实践与研究 /23

中共徐汇区委宣传部

化茧成蝶，黄浦区城市更新之路 /47

中共黄浦区委宣传部

静安“美丽家园”建设的实践与探索 /63

中共静安区委宣传部

凝聚力工程，城市社区党建创新模式 /79

中共长宁区委宣传部

接地气的文化自信 /99

中共虹口区委宣传部

共治共建共享“同心家园” /115

中共普陀区委宣传部

城市旧改的三个百分百 /133

中共杨浦区委宣传部

以人民为中心与城市发展新飞跃 /151

——闵行区创建文明城区的实践探索与启示

中共闵行区委宣传部

一个基层社区治理的活力和动力 /167

中共宝山区委宣传部

镇治社区，嘉定新城社会治理新模式 /185

中共嘉定区委宣传部

新型城镇化 松江现代化 /201

——松江创新转型发展

中共松江区委宣传部

百村共育共享 农村综合帮扶 /221

中共奉贤区委宣传部

青浦国家生态区创建之路 /235

中共青浦区委宣传部

城镇党建引领地方转型发展 /251

中共金山区委宣传部、党校联合课题组

崇明迈向世界级生态岛的探索与实践 /271

中共崇明区委宣传部



自贸区，向制度创新要红利

中共浦东新区区委宣传部

浦东

点评

从 1978 年底中共十一届三中全会确定改革开放以来，中国顺应经济全球化潮流，用好“两种资源、两个市场”，大大加快了工业化步伐。“开放”引入的市场经济运行的国际惯例和规则，可以为“改革”提供一种“参照”。“改革”传统的经济体制，引入“市场取向”，采取渐进的“增量改革”方式，推进经济体制的转轨，最终明确以建立社会主义市场经济体制作为改革的目标模式（1992 年）。回溯改革历程，从对企业“放权让利”的试点，到探索积累经验向面上推广；从具体的体制侧面内容的改革到“区域整体综合改革推进”；从经济体制改革到全面深化改革；从建立经济特区到沿海、沿江、沿边开放，到建立自由贸易试验区。改革开放事业按部就班、有序推进，成为驱动中国经济持续稳定发展的主要力量，中国经济总量连攀台阶，2010 年已经跻身于全球第二的位置。在这一进程中，作为中国经济中心城市的上海也经过了从改革开放的“后卫”（1978—1990）到“前锋”的角色转变。1990 年 4 月，中国政府正式对全世界宣布以“新区”体制“开发开放浦东”，此后，上海以其多年积淀的工商经济文明存量资源能力，一直扮演着改革开放“排头兵”、“先行者”的角色。1992 年中共十四大明确了上海建设国际经济、

金融、贸易中心的定位，此后又追加了“国际航运中心”的内容。2013年，中国政府基于国际经济环境和国内改革推进的工作内容要求，提出在上海兴办高标准自由贸易试验区，赋予上海更加重大的工作使命，明确试验尽快拿出“可复制可推广”的经验，助力中国经济更进一步地对外开放。为更好地落实执行自贸试验区的工作任务，浦东新区政府与自贸区管委会“合署办公”，形成强大的工作合力，三年多来，在自贸区体制试验实践中“大胆试、自主改”，主动进取、有所作为，摸索总结出台了多个法规条例和工作办法，为后续推出的两批十个自由贸易试验区高起点起步提供了基础。

总结浦东新区承担自由贸易试验区试点实践，可以从“天时地利人和”三个方面加以描绘。天时，就是有党中央的英明决策、有法律的保驾护航；地利，表现在上海城市综合能力的底蕴，特别是作为经济中心城市与国际市场交流对话融合能力；人和，集中体现在围绕自贸区工作，各级干部责任意识和担当精神，主动进取、有所作为。从“负面清单”的版本更新内容不断精简、“证照分离”试点方案、投资便利化的准入前国民待遇、事中事后监管做法的普遍推广等，到致力于建设高标准的自由贸易试验区，在体制构造系统配套能力上下功夫，坚持“系统集成”的思想和工作方法，先行先试、主动进取，浦东真正做到了“不辱使命，砥砺前行”，不断创新，有所作为，称得上是中国改革开放“排头兵”和“领头羊”。我们赞扬这种工作精神，也寄希望继续保持和发扬这种精神。

(张晖明)

“建设上海自贸试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的一项战略举措。”

——习近平

滚滚江水，东逝入海。地处长江三角洲的上海，在中国改革开放的浪潮中，经历了从“后卫”到“前锋”的角色转变。自1990年“浦东开发开放”，定位于国际经济、金融、贸易和航运中心的上海，一直扮演着改革开放“排头兵”和“先行者”的角色。2008年以来，肇始于美国的全球金融危机极大冲击了世界经济，重塑了全球治理和世界秩序。受金融危机影响，面对新的国际环境，在全面总结改革开放成果和推进“四个中心”建设工作经验的基础上，2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区〔以下简称中国（上海）自贸区〕正式成立，那座醒目的“海鸥门”也被赋予了全新的历史意义和使命。通过扩大开放，以制度创新为核心，探索深化改革的新路径，谋求更大更新的发展空间，中国（上海）自贸区已经成为中国改革开放新历史阶段的国家级“试验田”。成立三年来，中国（上海）自贸区一如滚滚东流的江水，奔腾不息，澎湃向前，既宣告着中国深化改革和扩大开放的决心，也在纵深处“修炼内功”，成为中国深化改革、扩大开放的“破冰船”和“挖掘机”。

5

破茧而出：国内外新形势呼吁改革开放新格局

在新的国际、国内大背景下，中国（上海）自贸区破茧而出，承担起了“规则破围”、“改革破题”和“政策破局”的全新历史使命。

对标国际，打破全球金融和经济危机背景下的自贸规则包围

自2008年全球金融危机爆发以来，世界性经济危机没有任何缓解的迹象，许多国家与地区都深陷危机“泥沼”无法自拔。从2008—2009年的“盎格鲁—

撒克逊”危机，到 2011—2012 年的“欧元区”危机，以及 2013 年以来“新兴市场”面临的潜在危机，“长期性经济停滞”的“幽灵”已经飘荡在全球上空，众多年轻人无法就业，许多传统产业也陷入濒临倒闭的困境。不少国家难以维持原有的社会福利体系，纷纷采取了紧缩性财政和货币政策，贸易保护主义和“逆全球化”趋势开始抬头，全球投资呈现负增长态势，全球贸易增速跌至近 20 年来的最低点。

处在深度调整期的世界经济，正酝酿新的投资贸易规则。自 2009 年起，以美国为主导的世界经贸投资新规则通过三大国际贸易谈判逐步推开：一是从 2009 年开始密集推进的，包括 12 个国家的 TPP（跨太平洋伙伴关系协定）谈判；二是与 TPP 相似的 TTIP（泛大西洋贸易与投资伙伴关系）谈判；三是 PSA（多边服务业协定）谈判。这些投资贸易新规则的重点是将成本考量纳入贸易规则，对依靠低成本商品优势赢得发展空间的中国造成了极大约束。

在世界经济发展停滞、投资贸易规则改变的大背景下，中国（上海）自贸区承担起了中国“破围”自贸规则、构建开放型经济新格局、寻找新的经济增长点的重要任务。

“负面清单”模式正成为具有高标准和高透明度的新规则。2012 年，美国推出了双边投资协定的范本，提出“负面清单”和“准入前国民待遇”两大前提条件。这极大影响了中美双边投资协定谈判，迫切要求中国在“负面清单”领域设立先行先试的“试验田”，以适应新的双边谈判趋势。

全球贸易新规则正处在积极酝酿的当口。对中国而言，WTO 的红利正在逐渐消退。“逆全球化”和贸易保护主义等发展趋势，正在酝酿新一轮的经济全球化秩序。自改革开放以来，中国对外贸易已经增长了 144 倍，外贸依存度达到 70%。作为全球经贸大国，在全球贸易新规则积极酝酿的当口，中国绝不能缺席。

贸易转型和提升贸易核心竞争力是一个紧迫的任务。目前，中国的出口商品仍以劳动密集型产品为主，在高新技术产品出口中仍以加工贸易为主，拥有自主知识产权和核心技术的出口比例较低，服务贸易低于世界平均水平。因此，一个紧迫的任务是，通过扩大开放，提升贸易核心竞争力，从而带动自身经济转型，塑造经济增长的新动力。

引领国内，冲破了制约进一步改革创新利益固化藩篱

过去三十多年中国的发展得益于改革开放。改革开放之初，世界主要发达国

家正处于经济转型的发展阶段，一方面制造业无法承担高福利负担，另一方面大量产业需要转移。在这一背景下，中央当机立断，确立了改革开放的基本国策，坚决加入国际分工体系，主动融入全球化进程。三十多年来，顺应时代潮流的持续扩大开放，使中国及时分享了全球分工带来的贸易红利，改革了旧有的计划体制，形成中国特色社会主义理论、制度和道路。

2013年，党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标，成为新时期中国发展的重要分水岭。此时此刻，距离建党一百周年不到十年，距离建国一百周年不到四十年，中国的改革开放也即将迈入“新三十年”的征程。站在新的历史起点上，习近平总书记强调：“中国改革已进入攻坚期和深水期，需要解决的问题格外艰巨，都是难啃的硬骨头。这个时候就要一鼓作气。畏葸不前不仅不能前进，而且可能前功尽弃。”

中国已经进入中等收入国家行列，要跨过“中等收入陷阱”，就不能满足历史形成的思想和行为惯性，而是亟需新的国家级“试验田”进行顶层设计和摸石过河紧密结合的先行先试。这不是简单的刺激经济增长，而是丢掉“拐杖”大踏步改革，必须在“猫论”和“摸论”的基础上进行突破，采用新的路径和方法，重新“立柱架梁”，进行新的改革开放总体框架的顶层设计。

新的时代赋予了中国共产党人新的历史使命。“打铁还需自身硬”，不拿出“真货”和“干货”，就无法在全球经济危机的大背景下，找到新的经济增长点，实现转型发展。中国（上海）自贸区就是应运而生的重要“试验田”，承担着通过扩大开放“破题”改革，探寻改革新路径的重要任务。“一万年太久，只争朝夕。”当下，中国正以更高的定力、更大的决心和更强的信心，以超乎世人想象的速度进行着创新驱动转型发展，“新三十年”的改革开放大幕已经开启。

瞄准浦东，突破政策优惠洼地，向制度创新要红利

中国改革开放三十多年的历史进程中，作为“排头兵”的上海举足轻重。20世纪90年代，浦东新区开启了开发开放的历史进程，取得了令世人瞩目的辉煌成就。在开发开放之初，浦东新区的GDP总量只有90亿元人民币，22年之后则达到了5954亿元人民币。以年均经济增长18%左右的态势，浦东新区成为上海经济发展的重要助力，带动了长三角经济的迅猛增长，使长江经济带成为中国改革开放第二个十年最活跃的板块。可以说，浦东新区经济体制改革，不仅支撑着上海在中国改革开放中的“排头兵”角色，自身也成为了改革开放“排头兵”中的“排头兵”。

2005年，浦东新区又有了“新角色”。不满足于政策优惠带来的红利，浦东新区在全国率先探索建设“国家综合配套改革试验区”，主动走上新一轮深化改革和扩大开放之路。其中的关键就在于从政策优势转向制度优势，通过转变政府职能、转变经济运行方式，为自身和上海的发展寻找新的增长动力，使政策红利与制度创新相对接，率先建立起完善的社会主义市场经济体制，进而引领中国改革开放的新模式。

党的十八大以来，上海再次领先全国进入经济结构调整、寻求创新发展和转型升级的新时期。整体而言，当代上海正在成为引领长江经济带实现跨越式发展的龙头，在“四个中心”基础上提出了建设具有全球影响力的科创中心、“全球卓越城市”等战略目标，成为中国面向全世界对外开放、深化改革的“缩影”和“窗口”。浦东新区作为龙头中的龙头，自然而然地承担起了上海乃至全国深化改革与转型发展的重要任务，成为实现重点领域突破与整体制度创新的先行者。首屈一指的事情，就是中国（上海）自贸区的成立。这就意味着，浦东新区顺应上海自身发展的需求与地位，承担起了“突破政策优惠洼地，向制度创新要红利”的新任务，要以更大的毅力和勇气，闯出一条深化改革的新路子，谱写扩大开放的新乐章。

创新之时：四大制度创新闯出改革开放新路子

2013年9月，国务院公布了《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，强调中国（上海）自贸区承担着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。成立不到两年，中国（上海）自贸区就以锐意开拓、潮鸣电掣的气势，迅速搭建起了制度创新的整体框架，形成了投资便利化（准入前国民待遇）、贸易自由化、金融自由化、政府行政管理法制化（“负面清单管理”、事中事后管理）等四大领域可复制推广的制度创新成果，进而带动了贸易、金融、海关等领域的制度改革。2015年4月，国务院印发《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》，提出中国（上海）自贸区要深化完善四大领域的制度创新，力争建设成为开放度最高的自由贸易园区，更好地发挥示范引领、服务全国的积极作用。成立以来，中国（上海）自贸区在四大领域的制度创新，悄然改变着普通民众的日常生活，“创新”一词，正成为中国（上海）自贸区引领释放社会和市场主体活力的切实“支点”。

“三张清单”撬动投资管理体制机制创新

三年来，中国（上海）自贸区建立了以负面清单为核心的投资管理体制，形成了与国际通行规则一致的市场准入方式，打破了原有经济管理体系束缚，一系列新的制度范式被建立起来，确立了投资备案管理、企业准入“单一窗口”等37项投资领域可供复制推广的改革创新理念和制度创新成果。

自2013年9月中国（上海）自贸区成立以来，不少年轻人注意到，各大商场里悄然出现了Xbox的展台，微软电子产品专卖店也开始供人体验和销售Xbox游戏机及相关游戏光盘。过去，大多数热衷于游戏的市民只能通过海外代购或是“地下渠道”购买非正规游戏设备，这不仅使自身利益得不到保护，也不利于市场正常运转、监督和管理。一些能够丰富市民日常业余生活的有益游戏难以进入寻常百姓家。现如今，市民不仅能在家门口购买正规游戏设备，还能够先体验后购买，这正是中国（上海）自贸区带来的“红利”，它与普通民众的生活息息相关。Xbox游戏设备能够“光明正大”地在中国进行宣传和销售，正是由于负面清单的设立。

在中国（上海）自贸区成立前，《外商投资产业指导目录》是外资进入中国的正面清单，决定着外资能够进入中国的产业领域。其中，游戏设备、游艺机生产、销售和服务是外资禁止进入的领域，更不用说成立以游戏设备为名的外资公司了。中国（上海）自贸区的成立推出了以负面清单为核心的投资管理体制，“非禁即可”的理念和制度使外资在中国投资游戏领域成为可能。正是在负面清单的管理制度下，2014年5月，微软游戏游艺设备（上海）有限公司成立，它不仅是微软的独资子公司，更是单独从事家庭娱乐游戏游艺设备加工、生产、销售和服务的外资企业。除了第一家游戏设备企业，中国（上海）自贸区还有第一家外资再保险经纪公司（江泰再保险经纪）、第一家外资医疗机构（阿特蒙医院）、第一家外资船舶管理有限公司（兰京船舶管理有限公司），等等。

负面清单“长度”的不断缩短，直接展现了中国（上海）自贸区打造全球开放度最高贸易园区的决心和定力。三年来，中国（上海）自贸区对标国际最高标准，先后推出三版负面清单，并正在酝酿统一的市场准入负面清单。2013年，中国（上海）自贸区以《外商投资产业指导目录（2011）》为标准，推出第一版负面清单，包括190条管理措施，其中限制类74条，禁止类38条。2014年，第二版负面清单面世，从中可以明显看到管理措施缩减了（190条减到了139