

上海市纪念改革开放40年
研究丛书



上海改革开放40年 大事研究

周振华 洪民荣 主编

卷三·城市治理

周伟 等著



格致出版社



上海人民出版社

上海改革开放 40 年大事研究

卷三·城市治理

周 伟 等著

格 致 出 版 社

上 海 人 民 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

上海改革开放 40 年大事研究.卷三,城市治理/周伟等著.—上海:格致出版社:上海人民出版社,2018.8
ISBN 978-7-5432-2895-5

I. ①上… II. ①周… III. ①改革开放-成就-上海
②城市管理-研究-上海 IV. ①D619.51②F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150915 号

责任编辑 忻雁翔

封面设计 人马艺术设计·储平

上海改革开放 40 年大事研究

卷三·城市治理

周伟 等著

出 版 格致出版社
上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 苏州望电印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 16.5
插 页 3
字 数 185,000
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2895-5/F·1139
定 价 65.00 元

卷三·城市治理

课题组组长 周 伟

课题组副组长 祁 彦

课题组成员 胡 凡 吴 丹 秦 磊

前 言

上海是近代中国最有国际影响力的大都市，享有“东方明珠”的美誉。20 世纪 30 年代，上海曾是远东著名的国际金融和贸易中心，银行数目及其业务总量居亚洲之冠，金融市场规模仅次于纽约和伦敦。新中国成立后的 30 年，由于西方国家的经济封锁，我国采取集中计划经济体制以推动工业化，上海逐渐成为我国最大的工业基地和传统工商业城市。1978 年党的十一届三中全会开启了改革开放的历史新时期。从此，改革开放成为我国各项工作的主旋律和新时期最鲜明的特点。作为我国改革开放最前沿的城市之一，1978 年以来上海不断解放思想，与时俱进，大胆实践。特别是进入 20 世纪 90 年代以后，上海高举浦东开发开放的旗帜，发扬敢闯、敢试、敢为天下先的精神，不断进行制度创新，逐渐走出一条具有中国特色、体现时代特征、符合上海超大城市特点的改革之路。纵观 40 年的改革发展，可以清晰地看出，上海的城市治理，以政府改革为主线，着重处理好政府内部机构间、职能间的关系以及政府与市场、企业、社会等方面的关系，发挥好各方的作用，构建政府主导、多元共治的治理体系，不断推进城市治理体系和治理能力的现代化。

系统地研究过去 40 年上海城市治理领域具有标志性和影响力的重大改革开放举措，分析其起因、过程、成效和经验，对上海迈向新征程，建设卓越的全球城市，具有重要的历史价值和现实意义。为此，我们撰写了本卷，期望能通过我们的努力，引发全社会对推动上海城市治理体系和治理能力迈向现代化的深入思考。由于时间仓促、水平有限，书中的部分观点和结论难免有不当之处，敬请广大读者批评指正。

目 录

第 1 章	概述	1
第 2 章	推进政府职能转变	8
2.1	阶段与历程	8
2.2	推进政府机构改革	16
2.3	以行政审批制度改革为突破口，处理好政府与市场的关系	21
2.4	推进政府信息公开，提高透明度	27
2.5	推动电子政务建设，提升政府服务能力	34
2.6	上海政府职能转变的经验总结	38
第 3 章	构建“两级政府、三级管理、四级网络”的管理体制	41
3.1	阶段与历程	41
3.2	向区县下放事权和财权	51
3.3	推进区划调整	61
3.4	上海城市管理体制改革的经验总结	66

第 4 章	发挥企业和市场的作用	69
4.1	阶段与历程	69
4.2	推进国资国企改革	76
4.3	推进市政公用行业和物业管理行业市场化改革	86
4.4	推进社会信用体系建设	104
4.5	推进行业协会商会与行政机关脱钩	110
4.6	上海发挥企业和市场作用的经验总结	116
第 5 章	创新社会治理	118
5.1	阶段与历程	118
5.2	加强基层建设，夯实治理基础	125
5.3	加强网格化管理，提高城市精细化管理水平	137
5.4	创新管理模式，加强人口综合服务和管理	142
5.5	深入推进交通大整治，补好综合交通短板	147
5.6	加强烟花爆竹燃放治理，实现外环线内烟花爆竹 “零燃放”	150
5.7	健全应急管理体系，维护城市运行安全	153
5.8	加强矛盾预防和化解，切实维护社会和谐稳定	163
5.9	上海创新社会治理的经验总结	170
第 6 章	强化依法治市	175
6.1	阶段与历程	175
6.2	临时管理措施：探索地方立法新形式	179
6.3	推进行政执法体制改革	190

6.4	推进司法体制改革	196
6.5	上海依法治市的经验总结	202
第 7 章	加强社会主义民主政治建设	205
7.1	阶段与历程	205
7.2	建立党委总揽全局、协调各方的领导格局	208
7.3	推进群团改革	214
7.4	强化科学民主决策	219
7.5	上海加强社会主义民主政治建设的经验总结	231
第 8 章	历史经验与未来展望	235
8.1	上海城市治理的历史经验	235
8.2	上海城市治理的未来展望	244
	参考文献	246
	后记	248

第1章 概 述

全球治理委员会发表的题为“我们的全球伙伴关系”研究报告指出，“治理是各种公共的或私有的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以符合其利益的非正式的制度安排”。^①城市治理是指对城市公共事务的治理，其理论演进过程中强调三个方面：一是从单一权威性管理发展到多元主体参与决策；二是城市治理不仅是一整套静态的规则或制度，而且是一个持续的、互动的、协商的过程；三是一个健全的城市治理体系，不仅能够有效应对城市内部不同的利益诉求，还需要根据城市外部的变化，积极进行自我调整，实现城市的可持续发展。

上海城市治理体系演进的大背景是改革开放。改革开放以前，上海的城市治理是我国高度集中的计划管理体制的典型代表和缩影。改革开放以来，特别是浦东开发开放以来，上海经济社会发展发生了翻天覆地

^① 俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

的变化：经济结构深刻变化，经济体制基本完成由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，城市功能由传统的工业基地和商业中心向国际经济、金融、贸易和航运中心转变，经济运行由比较单一、半封闭的运行模式向多元的、全方位开放的模式转变，城市形态从单中心、城乡二元向多中心、城乡一体转变，人民生活从温饱向小康转变；社会结构深刻变化，人口持续快速增长，人口结构发生巨大变化，现代社会阶层结构基本形成；社会组织形式深刻变化，新社会组织大量涌现，虚拟社会与现实社会交融的特征逐步明显，城市基层社区组织发生变化；思想观念深刻变化，市民维护自身经济利益的要求日益强烈，法治意识不断增强，对自身与政府之间关系的认知发生变化；利益格局深刻变化，利益主体日趋多元，利益关系十分复杂，传统利益协调机制不适应新形势的问题日渐突出。这些变化对上海的城市治理提出了前所未有的挑战。

上海城市治理体系建设的基本思路为：以政府改革为主线，着重处理好政府内部机构间、职能间的关系以及政府与市场、企业、社会等方面的关系，发挥好各方面的作用，构建政府主导、多元共治的治理体系，不断推进城市治理体系和治理能力现代化。

上海推进城市治理体系建设主要有六大举措：第一，着力转变政府职能。为满足不断发展变化的城市建设管理需要，上海围绕转变政府职能，大力推动政府机构改革，从 1982 年到 2013 年，持续开展了七次政府机构改革。在改革过程中根据城市实际积极探索，率先整合规划与国土资源部门，成立规划和国土资源管理局，实现城市规划和土地利用规划“两规合一”；在浦东先行试点市场监管领域“三合一”，取消原来的工商局、质监局、食药监局，组建市场监管局，由其统一履行工商、质

监和食药监的职能；此后在中心城区推广时，又将物价部门纳入其中，实现“3+1”。在此基础上不断改善政府自身、政府与市场、社会之间的关系，为向服务型政府转变迈出了坚实的一步。2000年，上海全面开展行政审批制度改革，加大创新力度，率先推进行政审批标准化管理、实行政审批评估评审改革，按照“重在制度创新，重在政府职能转变”的要求，进一步推进行政管理体制机制创新，增强城市综合竞争力。2013年，上海对企业登记制度进行了重大改革，进一步放宽登记条件限制，注册资本由实缴制改为认缴制，办理程序由“先证后照”改为“先照后证”，管理方式由年度检验改为年度备案。2015年，在浦东新区开展“证照分离”改革的试点方案，选择与企业经营活动密切相关、审批频次比较高、改革后效果比较明显的行政许可事项进行改革试验，着力解决“办证难”问题。同时，加强行政审批事后监管，创新监管方式，实施综合监管、分类监管、动态监管、自律监管，全面推行“双随机、一公开”。上海在政府信息公开方面也一直走在全国前列，2004年，上海在全国省级政府中率先制定出台了《上海市政府信息公开规定》，确立政府信息“公开为原则，不公开为例外”的基本方针，明确政府信息公开的途径、程序、监督机制等，在政府信息公开方面迈出了第一步。此外，上海还坚持不懈地推进电子政务建设，提高政府工作效率。

第二，着力探索“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制。上海是最早开展城市管理体制改革的城市，从20世纪80年代开始，逐步探索建立城市管理新体制。通过下移管理工作重心、下放社会管理权力、下沉服务管理资源，上海在20世纪90年代后半期构建起独具特色的“两级政府（郊区为三级政府）、三级管理、四级网络”的城市管理

体制。在调动区县改革积极性方面，从财政入手，建立市区分税制财政体制，以财权下放带动事权下放，坚持“财随事转、费随事转”原则，推动市与区两级政府财力配置合理优化，既增强区县政府的工作活力，又保障市政府对改革发展稳定大局的调控。与此同时，下放规划、土地、基建、工商等审批权限，加强管理重心下移，发挥区县管理职能，通过制度创新，降低企业成本，激发市场活力，增强改革动力。

第三，着力发挥企业和市场的作用。改革开放以来，上海围绕处理好政府与市场、企业、社会的关系，推进政企分开、政资分开、政社分开，努力使市场在配置资源中起决定性作用和更好发挥政府作用。上海的国资国企改革始终走在全国前列，1995年将19个专业局改制为企业集团或控股公司，推进政企分开；2003年率先成立市国有资产监督管理委员会，推进政资分开，初步建立国资监管体系；党的十八届三中全会后，率先发布首个地方国资国企改革方案，全面深化国资国企改革。随着市场经济的进一步发展，上海采取政府购买等方式，大力推动城市管理领域养护作业的市场化改革，颁布了国内首个关于市政设施养护作业市场的规范性文件，明确了养护作业市场的准入条件，规定市政设施的养护维修和运营管理必须公开招投标。1999年，上海社会信用体系建设在国内率先起步，围绕打造“诚信上海”战略目标，着力构建以制度为核心、以数据为基础、以平台为抓手、以应用为关键、以行业为支撑的“五位一体”发展模式，有效推动各领域信用信息的记录、公开、共享和使用。2002年上海在全国率先开展行业协会的改革，积极推进行业协会、商会与行政机关脱钩，努力发挥行业自律在规范市场秩序中的作用。

第四，创新社会治理。上海是全国较早开展社区建设、自觉探索基

层社会治理体制，由单位制、街居制向现代社区制转型的城市之一，在完善社区服务、创新社区管理、夯实基层基础、推动社区共治自治等方面进行了不少有益的探索和实践。特别是 2014 年，将“创新社会治理，加强基层建设”作为市委一号课题，形成“1+6”文件，按照核心是人、重心在城乡社区、关键是体制创新的要求，更好地解决街镇体制机制、基层队伍力量建设、管理和执法等治理资源配置、基层组织建设等问题。上海的城市网格化管理在全国起步较早，至 2015 年底已在全市所有街镇建立网格化综合管理中心，形成了以空间时间领域全覆盖、信息系统互联互通为特征的上海模式。面对迅猛增长的常住人口以及随之带来的管理难题，上海坚持制度创新，率先建立居住证制度，实施“一口管理”和属地化管理；坚持全覆盖，将居住证制度扩展到在上海居住的境内非户籍人员，并以此为基础推行“实有人口、实有房屋”管理；坚持统筹协调，促进人口与产业、基础设施、城乡体系建设、资源环境协调发展。制定并实施“史上最严”的道路交通条例，聚焦交通这一特大城市管理的世界性难题，大力实施公交优先战略，依法开展道路交通违法行为大整治，力补城市交通管理短板，取得良好效果。在应急管理领域，上海是全国最早启动突发公共事件应急管理体系建设的城市。在化解社会矛盾的问题上，上海立足维护群众合法权益，建立了重大事项社会稳定风险分析和评估机制，创立了公开公平的旧区改造动迁机制，构建了大调解工作格局，最大限度地减少不和谐因素，确保社会稳定。

第五，着力强化依法治市。依法治市是依法治国在城市治理领域的具体表现。立法方面，上海在地方立法实践中创下了多项全国第一，为全市改革开放和现代化建设提供了有力的法制保障。2008 年筹备世博会

期间，上海市人大常委会通过决定的形式，将“应急立法”与“长治久安”相结合，针对世博会筹备工作中已出现及可能出现的问题，授权上海市政府在社会治安、道路交通等领域，采取临时性行政管理措施，制定政府规章或者发布决定。这对地方立法而言是一次有益的探索，拓宽了大城市在举办国际活动期间或者在特殊情况下，依法解决城市管理难点问题的新思路。行政执法方面，上海积极探索综合执法改革，在全国率先启动行政执法类公务员分类管理改革试点，以改革难度大、群众呼声高的城管执法与市场监管两支队伍为关键突破点，探索建立符合执法工作规律与行业特点的单独序列管理制度，逐步形成健全有效的激励约束机制和向基层一线执法岗位倾斜的正确用人导向，建设起了一支符合现代化国际大都市管理要求的高素质职业化、专业化行政执法队伍。司法改革方面，上海于2014年成为全国首个在省级层面全面推开司法体制改革试点的地区，建立完善了主审法官、合议庭办案机制，法官、合议庭办案责任制，审判权监督制约机制，司法廉洁监督机制，员额制和遴选制，取得了明显成效。

第六，着力加强社会主义民主政治建设。党的十五大以后，上海逐步形成了地方党委“总揽全局、协调各方”的领导格局，建立健全了“一个班子、三个党组、几个口”的领导体制和相应的运行机制。党的十六大后，又对领导体制和机制进行了调整完善，同步建立人大、政府、政协各负其责、协调一致的工作格局，努力做到各司其职、团结奋进，形成推进工作的整体合力。上海作为全国群团改革试点城市之一，通过对组织设置、干部管理、运行机制和支持保障的改革，使群团工作力量明显增强，各类资源下沉基层到位，群团组织协同运作进一步强化，起

到了较好的示范效应。在上海的改革开放过程中，智库对科学民主决策起到了不可或缺的作用，已初步形成党政智库、科研院所智库、高校智库及社会智库协调发展的地方智库格局。此外，上海在公众参与城市治理方面也进行了积极的探索，闵行区举办了 2009 年财政预算初审听证会，强化了人大在政府预算编制之前的审查监督，在全国开了先河。

总体上，经过 40 年的探索，上海在城市治理体系建设方面取得了显著的成效，形成了一套与时俱进、切合实际的治理思路 and 有效做法，为进一步提升城市治理能力和水平奠定了基础，也为全国其他城市的治理体系建设提供了丰富的、可供借鉴的经验。

第2章 推进政府职能转变

2.1 阶段与历程

随着改革开放的推进，我国的经济体制从计划经济向社会主义市场经济转变。上海按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，抓住“放管服”改革这一牛鼻子，坚韧不拔地推进政府职能转变。在此过程中，上海将“放管服”改革作为一个系统的整体，既做好简政放权的“减法”，打造权力瘦身的“紧身衣”，又做好加强监管的“加法”、优化服务的“乘法”，啃下政府职能转变的“硬骨头”，真正做到审批更简、监管更强、服务更优。上海根据政府职能转变的要求，先后提出了建设“三个政府”（服务政府、责任政府、法制政府）、“两高一少”（行政效能最高、行政透明度最高、行政收费最少）、“两高、两少、两尊重”（高度透明、高效服务，少审批、少收费，尊重市场规律、尊重群众创造）等目标和要求，大力简政放权，推进机构改革，创新管理手段，提高行政效能，努力建设人民满意的政府。