

“理论·现实·经验”丛书

国家试点

上海样本的创新与示范

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心◎编

 上海人民出版社

理论·现实·经验”丛书

国家试点

上海样本的创新与示范

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

国家试点:上海样本的创新与示范/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

(“理论·现实·经验”丛书)

ISBN 978-7-208-14729-4

I. ①国… II. ①上… III. ①社会主义建设成就-上海 IV. ①D619.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 197826 号

责任编辑 鲍 静

封面设计 零创意文化

“理论·现实·经验”丛书

国家试点:上海样本的创新与示范

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 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 24 插页 2 字数 283,000

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14729-4/D·3077

定价 68.00 元

前 言

本丛书的主题是研究党的十八大以来我们面临和努力解决的重大理论问题和重大现实问题，是我们探索全面深化改革开放、推进创新发展的重要实践经验。

今年即将召开中国共产党第十九次代表大会。党的十九大将为发展中国特色社会主义开启新的历史篇章。2017 年将成为中国共产党发展史上具有里程碑意义的一年记入史册。

“深化理论研究和理论宣传，为党的十九大作思想理论准备”，是上海市中国特色社会主义理论体系研究中心（研究会）2017 年前 10 个月的工作主题。以“时代课题：中国的新探索新贡献”、“文化自信：创造引领潮流的时代精神”、“国家试点：上海样本的创新与示范”三大主题，分别组织研究队伍，深入阐释党的十八大以来以习近平同志为核心的中央治国理政新理念新思想新战略和习近平总书记系列重要讲话，深入研究文化自信的内在关系，深入研究总结国家试点——上海样本的经验与理论启示。这三个系列的研究成果，形成三部著作，

作为“理论·现实·经验”丛书，由上海人民出版社出版发行，作为上海理论工作者为党的十九大胜利召开献上的一份厚礼。

当今世界，经济全球化与社会信息化，创造了前所未有的发展机遇，使得各国相互依存、休戚与共，面临着许多全球性挑战、共同性问题。从人类历史角度看，人类社会正处在一个大发展大变革大调整时代。和平发展的大势日益强劲，变革创新的步伐持续向前。从现实角度看，我们正处在一个挑战频发的世界。传统危机尚未解决，逆全球化思潮又卷土重来，世界举步维艰。面对环境危机、金融动荡、恐怖主义等前所未有的挑战，没有哪个国家可以置身事外。探索世界繁荣发展、人类美美与共的时代路径，是各国的历史责任，更是大国的历史担当。

在此背景下，党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央审时度势，以深邃的历史眼光，宏大的战略思考，广阔的全球视野，务实的开拓之力，在领导中国各族人民坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践中，科学回答了国际社会面临的许多重大问题，开辟了中国与世界各国共同发展成长的广阔空间，为21世纪人类发展提供了一条新的宽广路径，表现出强大的文化多样性和包容性。

战略问题是一个政党、一个国家发展的根本性问题。“四个全面”战略布局是中国共产党在新的历史条件下治国理政的总方略，是事关党和国家长远发展的总战略，来源于我国发展现实，解决我国面临的突出矛盾和问题、回应人民群众的热切期待。蕴含着我们党对世界发展大势的科学判断，对中国发展方略的深邃思考，对人民根本利益的深切关怀，集中体现了当代中国共产党人的全局视野和战略眼光。“四

个全面”战略布局的协调推进，将对全球治理、世界发展产生深远影响。

推进发展需要适应时代要求的理念引领。发展理念是否对头，从根本上决定着发展成效乃至成败。发达国家如此，发展中国家也如此。中国提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是对发展规律新的认识，是发展理论的又一次重大创新。以人民为中心的发展理念，揭示了经济社会发展的内在关系，是引领经济发展新常态、破解经济社会发展内在矛盾的强大思想武器。不仅对于中国的发展，而且对于世界的发展，都有着重大现实意义和深远历史意义。

正确精神指引是一个民族、一个国家应对各种重大问题、推进健康发展的强大力量。中华文明与世界各国创造的文明，为人类的持续发展提供正确精神指引。中国共产党提出坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，对于传承创新增强中国精神，凝心聚力壮大中国力量，励精图治坚定中国事业必胜信心，具有重大现实意义和深远历史意义，对于化解国际社会矛盾冲突，凝聚和增强世界和平发展力量，具有重大现实意义和深远历史意义。

如何在全球贸易和投资低迷挑战下创造机遇、寻找动力，促进各国共同发展。中国的改革开放，不仅为本国促进经济社会发展提供了强大动力和制度保障，而且为世界提供了不同于西方国家治理体系现代化的路径和应对共同挑战的方案。中国倡导的“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”，在挑战和变革中创造新机遇，注入新动力，促进各国深化合作，推动实现开放、包容和普惠的全球化。在全面深化改革、扩大开放进程中推进和实现国家治理体系和治理能力现

代化的实践，为发展中国家提供了可以借鉴的制度创新路径。

如何在经济发展与生态环境保护之间找到平衡，从而实现双赢，是仍然处在工业化进程中的发展中国家亟需破解的难题。中国正在绿色发展理念指导下，有机融合经济建设与生态文明建设，让良好生态环境成为普惠的公共产品和民生福祉。这为世界各国解决工业文明带来的矛盾，实现世界的可持续发展和人的全面发展，提供了中国方案。

经济发展新常态理论更具世界意义。中国经济与世界经济深度融合，相互作用。经济发展新常态理论指引中国经济发展方式转型，积极推进供给侧结构性改革，促进产业迈向中高端水平，实现持续发展。不断适应、把握、引领经济发展新常态，这将给世界带来和平，为世界发展带来新的机遇、注入新的动力，为解决人类发展不平衡不稳定问题提供理论和实践经验。

缩小贫富差距，是世界各国发展遇到的难题。推动形成合理的收入分配格局，关系效率，关系公平。中国提出共享的发展理念，提出合作共赢的理念，致力于改善民生，实施脱贫攻坚工程，确定到 2020 年 7017 万农村人口实现脱贫目标，这些都将为世界解决贫富差距问题贡献智慧。

回眸千年历史，眺望千年未来，人类生活在共同的家园，拥有共同的命运，人类历史始终在不同民族、不同文化的相遇相知中向前发展。中国共产党提出世界各国共同打造“人类命运共同体”的主张，顺应了时代发展的要求，反映了“地球村”人民的心声，是饱含着心系人类命运、引领光明未来的大智慧，是饱含着深厚的历史积淀，深沉的历史情怀，宽广的世界胸襟，高远的人类使命，能够使世界各国

人民和平相处、共同发展的人间正道。中国梦与世界各国人民的美好梦想相通。中国梦不仅关乎中国命运，也关系世界的命运，中国梦的实现，将对人类历史发展产生深远影响。

中国人民在中国共产党领导下，在党中央治国理政新理念新思想新战略指引下，正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新，当代中国经历着历史上又一次广泛而深刻的社会变革，中国经济社会将发生更加可喜的深刻变化，在中国历史上谱写下新的华章，并在世界发展史上写下浓墨重彩的一笔。中国崛起被国际媒体称为“近年来最重要的全球变革”。“现在，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。”这是我们坚定道路自信、制度自信、理论自信、文化自信的坚实基础，也是我们为人类作出更大贡献的客观根据。

在实现历史性跨越、更接近中华民族伟大复兴目标的同时，也存在亟待解决的问题，面临前所未有的挑战，承担前所未有的改革发展稳定繁重任务，需要哲学社会科学工作者从我国改革发展中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论，加强对改革开放和社会主义现代化建设实践经验的系统总结，加强对发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明以及党的执政能力建设等领域的分析研究，加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践。还要围绕国家重大战略需求开展前瞻性、针对性、储备性政策研究，推动创新，引领发展。

“时代课题：中国新探索新贡献”、“文化自信：创造引领潮流的时

代精神”、“国家试点：上海样本的创新与示范”的作者，以习近平总书记系列重要讲话为指导，紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义这个主题，以高度的政治自觉、强烈的问题意识、责任担当和家国情怀，力求对中国共产党理论创新的最新成果，进行深入研究和深入阐释；对中国共产党实践创新的最新成果，进行学理性分析和理论概括；对上海落实国家战略、探索国家试点任务的经验，进行系统总结和理论提炼。研究成果既有宏观思考，也有中观分析；既有经验总结，又有理论思考；既有学理性阐释，又有对策性研究。这些成果的取得，离不开中共上海市委常委、宣传部长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心主任董云虎的关怀和支持，离不开市委宣传部副部长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心常务副主任燕爽的具体指导。

市委宣传部理论处朱鸿召、梁清、黄亚、黄士平、俞厚未、马振江，上海市中国特色社会主义理论体系研究中心李明灿等具体策划、组织；上海市哲学社会科学规划领导小组办公室主任李安方给予了大力支持；上海人民出版社政治编辑室的同志为丛书的出版付出了辛苦的劳动。

希望“理论·现实·经验”丛书（三种）的问世，能够加深广大读者对我们生活的时代和世界、对领导我们前进的中国共产党、对我们正在做的伟大事业的认识，能够起到激励和鼓舞我们团结奋斗、开辟未来的作用。

编者

2017年6月

序 言

周振华

在中央全面深化改革的战略部署下，上海不仅按照中央整体部署有序推进全国范围内面上推开的各项改革，而且还承担了许多“先行先试”的国家改革试点。这些国家改革试点涉及政治、经济、科技、社会、文化、生态文明等多个领域，有些是在原有改革基础上进一步深化“啃硬骨头”的改革，有些是原先尚未触及旧体制的全新内容的改革，其意义都十分重大，具有全局性和战略性，同时目标要求高，时间安排紧，任务也十分艰巨。这些国家改革试点能不能成功，并且是否高标准、高质量、及时地完成，直接影响这些重要改革能否在全国范围内及时、有效地推开，关系到我国全面深化改革进程。

中央交给上海这么多改革试点任务，或者说上海之所以承担许多国家改革试点，首先在于上海是一块比较好的改革“试验田”。自1992年浦东开发开放以来，上海由全国改革“后卫”转为“前锋”，在改革开放方面率先做了许多新的探索与尝试，诸如土地批租、引进外资、市场体系建设、园区开发、国资国企改革、社会保障体系建设、医疗卫生改革、社区

发展等，取得了显著成效。其中，许多“先行先试”的经验和成果得到中央的肯定和推广，得到兄弟省市的认可和借鉴。在此过程中，上海逐步摸索出改革要“顺应时代特征、符合中国特色、结合上海特点”的基本原则，逐步完善了改革“统筹谋划、寻找突破、小步快走、系统集成”的行动策略，逐步坚定了改革推进中坚持“开创性、坚韧性、操作性”的工作方针，形成了勇于改革探索、善于改革实践、优于改革成果的良好传统。

其次，上海具有内生的率先改革的迫切要求及其条件。改革是为了解放和促进生产力发展，改革始终是与发展紧密联系在一起，围绕发展的需要而展开和延伸的。上海的发展较之于全国领先一步，更早进入新的发展阶段，更早面临经济新常态，而且上海作为连接世界市场与国内市场桥头堡的战略区位和地位，具有高度的外向型和开放性，与全球的连接更广泛和密集，因此上海往往比其他地方更早感受到发展的新变化和新要求，更早直面发展中的新问题，更早需要破解发展的新困境。上海在经历了连续 16 年两位数增速且高于全国平均水平 2 个百分点的经济高速增长后，经济发展已进入一个关键性的转折点。2008 年国际金融危机之后，上海也首先高度敏感地受到强大的外部冲击。因此，上海在“十二五”期间就提出了“创新驱动发展，经济转型升级”的发展主线和总方针。这也就意味着上海对一些破除体制障碍来解决发展新问题的深化改革有更迫切的需求，同时也具备推进这些改革的相应条件。

再则，中央要求上海当好改革开放排头兵与创新发展先行者的角色定位。在我国 30 多年的改革开放中，中央一直高度重视上海在改革开放中的重要作用，对上海的改革开放、创新发展寄予厚望，特别是浦东开发开放上升为国家战略，成为我国改革开放的一面旗帜；上海“四个中心”和现代化国际大都市建设作为国家战略，成为我国改革开放的重要象征，使

上海成为改革开放的时代“弄潮儿”。在新时期，中央又明确要求上海当好改革开放排头兵和创新发展先行者，把许多国家改革试点放在上海。上海一直以来也有很强的服务国家战略的意识，勇于使命担当，不负中央期望，勇当改革开放排头兵，敢为创新发展先行者，积极主动承担各项国家改革试点。

上海在开展各项国家改革试点过程中，明确意识到责任重大，任务艰巨，必须按照习近平总书记对中国（上海）自贸试验区的要求精神，坚持五大发展理念引领，把握基本定位，强化使命担当，继续解放思想、勇于突破、当好标杆，对各项国家改革试点高度重视，认真部署，科学谋划，加强落实，有力推进，优化试点成效，力争试点成功。

一、全面贯彻国家改革试点战略意图， 准确把握目标方向

各项国家改革试点都是从国家战略的角度提出来的，要具体贯彻落实中央全面深化改革总体战略。尽管这些改革试点放在上海（地方），但改革试点的出发点则要从大局考虑，不能局限于地方眼界。这是由国家改革试点的特殊性质决定的。上海在开展各项国家改革试点中，首先清醒认识和全面理解国家改革试点的战略意图，坚持在大局下思考，在国家战略中行动，确保在原则和大局问题上不出现方向性、颠覆性失误。例如，上海在建设中国（上海）自由贸易试验区过程中，立足于我国建设开放型经济新体制的大背景，始终围绕国家开放战略的要求，通过中国（上海）自由贸易试验区的试点，不仅要适应国际贸易投资新规则的变化，更要为我国

实现自贸区战略提出适合我国发展阶段的国际贸易投资新规则，因此主要是对标国际高标准贸易投资规则进行制度创新，而不是为了地方“一己之利”搞所谓的优惠政策、“税收洼地”等。这就准确把握了国家改革试点的目标方向，保证了国家改革试点所要达到的目的。上海在坚持改革试点的战略导向的同时，也坚持改革的需求导向、问题导向，明确改革所要解决的主要问题，使改革试点更具现实针对性，使改革试点的目标和任务更加清晰化。

二、开创中央与地方之间的创新合作机制

国家改革试点通常关系全国大局，不能只考虑地方需求和特殊性，而且这些国家改革试点往往会涉及国家层面的法律、法规、政策等，其中许多方面的事权在国家层面。在地方上开展国家改革试点，往往会遇到一系列在其事权范围内难以或不能解决的问题，因此必须寻找一条与以往地方自主性改革不同的路径。上海在开展各项国家改革试点过程中，开创了中央与地方之间的创新合作机制，形成了“自下而上”与“自上而下”相结合的改革方式。上海开展各项国家改革试点，通常与相关中央部委建立部市共建战略合作机制、部市共建年度会商制度及部市司局级层面定期工作磋商机制，甚至部市共同构建的监管协调机制等，共同研究破解改革试点中的重点与难点问题，共同推进落实重大改革措施。例如，2014年教育部和上海市政府签署了为期7年的部市战略合作协议，明确在“增强上海对接服务国家战略的能力水平”、“完善省级政府教育统筹机制”、“推动各级各类教育立德树人、争创一流”、“深化高校考试招生综合改革”、“强化

国际化与信息化的保障支撑”等五个方面进行合作与共同推进。又如，市金融办与“一行三会”在沪部门共同构建监管协调机制和跨境资金流动监测机制，推动金融体制改革和金融服务业开放。这种中央与地方之间的创新合作机制，使上海既能充分发挥主动探索、自主创新的改革积极性，又能主动接受中央有关部门的指导和帮助，特别是遇到涉及国家层面事权的问题，积极与中央有关部门沟通、协商，使中央有关部门直接参与改革试点工作，提出相应的改革方案和措施，形成支持和推进改革试点的部市合力。

三、规范有序推进，全力破解改革难点

中国改革已进入“深水区”，全面深化改革将触及到许多深层次问题，涉及复杂的利益关系调整。在上海开展的各项国家改革试点，有些是在原有改革基础上需要进一步深化的改革，如上海内贸流通体制改革发展综合试点、国资国企改革试点等；有些是过去未根本触及体制的全新改革，如群团组织改革、司法改革试点等，这些都要全力破解改革难点，解决过去积存下来、一直未能根本触及的深层次问题，对多元复杂的利益关系进行调整，在体制机制上取得实质性新突破。例如，司法改革涉及体制性变动，覆盖了司法机构与政法委、公安、国安、信访及司法行政之间的职权优化配置，牵涉到多方利益，作业面广，流水线长，程序复杂且难度大。但在全力破解改革难点中，又要稳妥推进，尽可能减少改革引发的社会震动和风险。上海在开展各项国家改革试点过程中，坚持以法治思维和法治方式来确保改革有序推进，用法治凝聚改革共识、完善改革决策、规范改

革行为、推进改革进程、固定改革成果，确保改革在法治的轨道上不断深化。例如，上海市人大常委会第 35 次会议审议了《关于促进和保障浦东综合配套改革试点工作的决定（草案）》，该草案获得市政府和浦东新区政府授权变通执行地方性法规，成为浦东新区制度创新一个崭新的“里程碑”。在具体推进改革试点中，既鼓励保护创新、释放各方活力，又坚守底线思维、控制改革风险，采取“建构与试错相结合”的方法，鼓励试点在不妨碍基本法律原则的前提下推进改革，以便发现改革突破口、寻找最佳的改革路径、充分利用取得改革成功的可能条件，并注重对改革试点效果评估和总结完善，最后通过立法将改革中的体制机制创新加以定型化、制度化。

四、加强领导，精心组织，狠抓落实，注重成效

上海对各项国家改革试点高度重视，加强组织领导，专门成立市改革领导小组，由相关主要领导牵头，形成党政领导担任双组长的机制，相关委办领导参加。对各项国家改革试点，加强统筹谋划，增强改革系统性、整体性和协同性，经过充分研究和论证，制定改革试点方案，明确改革的主要方面及措施，并进一步细化为若干重大改革任务。例如，在 2015 年发布的《上海市国内贸易流通体制改革发展综合试点方案》中，除了总体要求外，还细化了发展综合试点的主要任务、重点工程、政策保障，其主要任务细化到三个方面、十二项任务，其重点工程细化为六项。对于每一项改革任务，明确“完成时间”、“制约瓶颈”、“所需政策支持”、“成果呈现形式”等具体内容，形成整个改革方案推进落实的时间表、路线图、任

务书。在此基础上，进一步明确年度重点推动落实的重大改革措施，确定每一个改革事项推进实施的牵头及配合部门，并每年给出综合试点实施的评估结果，向社会公开。为更好地促进各项综合改革任务扎实落地，健全任务落实机制。例如，为了落实教育综合改革任务，成立了教育综合改革推进协调小组，下设教育体制机制改革、干部人事薪酬机制改革、教育经费投入使用管理改革、学生身心综合素质发展、基础教育改革发展、职业教育与高等教育改革发展、终身教育与民办教育改革发展、考试招生制度改革、教育国际化改革发展、教育信息化改革发展等 10 个专项组，负责协调推动落实各块面的综合改革任务，推动各项既定的教育综合改革任务落到实处。同时，上海十分注重改革的系统集成，把有关的国家改革试点与其他领域的改革有机结合，相互支撑，形成一个综合性、配套性改革体系。例如，浦东新区把国家综合配套改革试验区与服务业改革试点相结合，闸北区把国家人社部设立的国家级人力资源服务标准化示范试点区、上海张江国家级科技园区以及国家公共检验检测服务平台示范区的政策与服务业综改的政策相叠加。

五、着力于形成可复制、可推广的经验

国家改革试点的目的在于迈开步子、趟出路子，取得可复制、可推广经验，以便在全国范围内全面推开。上海在开展国家改革试点过程中，胸怀全局，遵循中央的顶层设计，并努力把中央精神与上海实际结合起来，进行体制创新。在改革方案设计上，既兼顾自身面临的特殊问题，更考虑全国普遍性问题，突出重点，抓住关键；在改革措施落实上，既鉴于自身

的特定条件，更考虑全国的一般条件，选择合理的改革路径和步骤。上海搞的改革试点不是“盆景式”的样本，而是“田园式”的样本，能够对全局性改革起到突破、示范和引导作用。例如，在上海自贸试验区先行先试的跨境双向人民币资金池业务，其创新经验在上海得到充分实践后，很快被复制推广向全国。上海还注重改革试点的不断完善，推向深入，让日趋走向成熟的上海样本在改革思路、推进模式和运行机制上具有更强的可复制性和更大的推广意义。

上海在进行各种国家改革试点中，取得了卓越成效，形成明显的改革示范、引领效应，交出了一份令人满意的答卷。

通过探索创新提供了相关改革的完整方案，包括改革的指导思想、基本原则、目标定位、主要思路、重大任务、突破口、推进步骤、落实机制、配套措施等，很好回答了某项改革“围绕什么主线改、从哪里突破、重点在哪些方面、需要哪些配套、如何有序推进和落实、要达到什么样的目的等”问题。例如，上海的群团组织改革试点工作围绕保持和增强政治性、先进性、群众性这一主线，在建机制、强功能、增实效上下功夫，以干部管理为重要突破口，着力破除“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”问题，建立“小机关、强基层、全覆盖”的群团组织体系，以“领导班子专挂兼、专职干部遴选制、基层队伍多元化”推进群团工作队伍建设，建立专职、挂职、兼职干部任用制度，建立健全“群众化、社会化、网络化”的群团工作运行机制、群团组织引领社会组织服务群众的工作模式以及“领导有力、支持有力、保障有力”的体制制度，把群团机关服务群众的工作推向窗口化、平台化、项目化。这些试点改革的方案，将中央改革精神与地方改革创新结合起来，凝聚了来自各方面的共识和智慧，把改革设想转化为行动方案，是推动我国深化改革十分重要的行动指南和宝贵的