

中共上海市社会工作委员会
上海市社会建设委员会办公室 编

崔明华 主编

探索实践 破解难题

——上海社会建设和“两新”组织党建工作调研文选（2011）

上海三联书店

探索实践 破解难题

——上海社会建设和“两新”组织党建工作调研文选（2011）

中共上海市社会工作委员会
上海市社会建设委员会办公室 编

崔明华 主编



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

探索实践 破解难题:上海社会建设和“两新”组织党建工作调研文选. 2011/崔明华主编;中共上海市社会工作委员会,上海市社会建设委员会办公室编. —上海:上海三联书店,2012.9

ISBN 978-7-5426-3947-9

I. ①探… II. ①崔… ②中… ③上… III. ①中国共产党—经济组织—党的建设—上海市—文集②中国共产党—社区—党的建设—上海市—文集 IV. ①D267-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 208688 号

探索实践 破解难题

——上海社会建设和“两新”组织党建工作调研文选(2011)

编 者 / 中共上海市社会工作委员会
上海市社会建设委员会办公室

主 编 / 崔明华

责任编辑 / 叶 庆

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 任中伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)上海市都市路4855号2号楼10楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / (021)24175971

印 刷 / 上海师范大学印刷厂

版 次 / 2012年9月第1版

印 次 / 2012年9月第1次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 390千字

印 张 / 21.5

书 号 / ISBN 978-7-5426-3947-9/D·207

定 价 / 52.00元

前 言

近年来,上海社会建设按照中央领导提出的“上海要努力在建设中国特色社会主义社会管理体系中做先行者、示范区,率先实现经济社会协调发展”的指示精神,努力创新、有效推进。“两新”组织党建工作在以“服务凝聚群众,推动科学发展”为主题的创先争优活动中不断深化、增强实效。全市社会建设和“两新”组织党建相关部门和研究机构根据新的形势和任务,组织开展了一系列调查研究,形成了丰硕的调研成果,体现了市委书记俞正声同志提出的“问题导向、需求导向、项目导向”的工作要求。

为更好地实现调研成果转化、推动实际工作,市社会工作党委、市社会建设委员会办公室继续做好全市相关调研成果收集汇总工作,并编辑出版《探索实践,破解难题——上海社会建设和“两新”组织党建工作调研文选(2011)》。

本书共分为“社会建设篇”和“‘两新’党建篇”两大部分。其中“社会建设篇”收录课题 14 篇,“‘两新’党建篇”收录课题 26 篇。本书中汇集了 2011 年度上海市社会建设和“两新”组织党建优秀调研课题,能够较为全面地反映 2011 年度本市社会建设和“两新”组织党建两个方面的实践创新和理论思考,具有一定的学习参考价值。

由于本书篇幅有限,对部分收录的调研课题进行了较大篇幅的删减、修改,此外还有部分优秀调研成果未能收录书中。为此,我们将与上海“两新”互动网(www.shlx-hd.gov.cn)合作,在“两新研究”论坛板块中登载相关调研课题。

2012 年是实施“十二五”规划承上启下的一年,也是上海“创新驱动、转型发展”的关键之年。面对上海社会建设和“两新”组织党建的新形势、新任务,全市上下正以学习贯彻市第十次党代会精神为动力,改革创新、求真务实,不断加强把握大局、联系实际、理论创新、推动实践的意识 and 能力。

愿此书能对广大社会建设和“两新”组织党建工作者有所启发,通过调查研究,更好地把握社会建设和“两新”组织党建工作的内在规律和内在联系,进一步开创社会建设和“两新”组织党建工作新局面,为上海“创新驱动、转型发展”增强动力,以优异成绩迎接党的十八大胜利召开!

目 录

前言	(1)
----------	-----

社会建设篇

在社区治理中理顺街居关系问题调研 ——“镇管社区”专题报告	(3)
加强和创新城市社会管理的思考	(16)
关于浦东新区社会建设若干问题的调研报告	(23)
培育综合性社会组织 加强和创新社会管理 ——上海市推进社会组织枢纽式管理的调查与思考	(34)
探索医患纠纷人民调解 推进社会管理创新	(41)
强化工会组织在劳动关系领域社会管理职能探析	(48)
公众参与社会建设的机制与路径初探	(53)
人民建议征集在信访工作中的制度化路径	(62)
关于进一步完善区域化社会综合管理机制的思考	(69)
共青团在创新社会管理中做好青年群众工作的研究	(79)
关于新形势下进一步加强社区管理和服务的调研报告	(86)
青浦区大型居住社区社会管理调研报告	(96)
松江泗泾大型居住社区公共管理与公共服务研究报告	(99)
贵阳、铜陵基层社区管理体制改革的思考	(107)

“两新”组织党建篇

关于进一步扩大基层党建工作覆盖面和增强有效性的调研报告	(117)
黄浦区扩大“两新”组织党建工作覆盖面 增强有效性的实践与思考	(130)
本市规模以下非公企业党建工作调研报告	(137)
关于深化杨浦区“两新”组织党建工作的调研报告	(146)
徐汇区规模以下非公有制企业党建调研报告	(158)
规模以下非公有制企业党组织覆盖和工作覆盖有效途径初探	(171)
闸北区临汾社区小企业党建工作的实践与思考	(176)
加强工业园区非公企业党建工作覆盖有效途径的研究	(184)
关于外资金融机构党组织覆盖和工作覆盖有效途径研究	(196)
增强重点领域“两新”组织党建工作有效性研究	(203)
中介机构党的组织覆盖和工作覆盖的有效途径研究	(212)
关于中介组织党建工作全覆盖与有效性的调研报告	(222)
加强各类协会党建工作覆盖的有效途径研究	(232)
“两新”组织党组织试行“公推直选”实践分析	
——以青浦区夏阳街道为例	(246)
关于建立健全党组织与非公企业业主、管理层双向沟通机制的实践与思考	
.....	(251)
“两新”组织党组织与企业业主、管理层建立双向沟通机制探讨	(259)
关于开展“党员岗位承诺”活动的实践与思考	
——以上海立新电器控制设备有限公司为例	(263)
关于加强非公企业流动党员教育管理工作的实践与思考	
——以上海九州通医药有限公司为例	(269)
“两新”组织党组织和党员参与社区活动的现状研究	
——基于闵行区马桥镇“两新”党组织调查的启示	(277)

关于推进宝山区社会工作人才队伍建设的思考 (281)

关于加强“两新”组织专职党群工作者队伍建设的思考

——以普陀区长寿社区综合党委为视角 (290)

“两新”组织基层党务工作者队伍的现状与发展 (297)

关于加强崇明县社区党建联建体制机制保障的思考 (303)

加强“两新”组织白领群体群众工作的实践与探索

——以静安区“白领驿家”为案例 (308)

奉贤区加强群众活动团队党建工作研究报告 (316)

上海社会组织防治腐败工作情况调研报告 (326)



社会 建设篇

在社区治理中理顺街居关系问题调研

——“镇管社区”专题报告

根据市委常委会调研安排,调研组对“镇管社区”模式中的中间层功能定位、机构设置、人员编制、城乡结合部和人口导入地区的管理机构的财政收支、人员编制、社会服务等方面加以分析。调研组按照领导要求,深入松江、浦东、闵行、嘉定、宝山、奉贤等区,对“镇管社区”问题开展专题调研。

一、上海各镇的基本情况

1. 超大区域规模的镇不断增加。目前,全市共有 109 个镇,镇域总面积为 5548.48 平方公里,镇均面积为 50.90 平方公里。在超过 100 平方公里的 9 个超大区域规模的镇中,除了远郊的农业大镇以外,相当部分是经过多次镇的合并而成,如川沙新镇(139.73 平方公里)经过 6 镇合并,浦江镇(102.03 平方公里)经过 3 镇合并。还有一部分是市属农场划归地方而成的崇明东平镇(119.7 平方公里)和新海镇(105.04 平方公里),星火、燎原、五四农场合并的海湾镇(105.24 平方公里)。农场的镇域内已基本无农村户籍人口。

2. 城郊结合部镇人口增长速度加快。上海 109 个镇的镇域实有总人口约 1323 万人,平均镇域实有人口约为 12.14 万人;其中,超过 20 万人口的 16 个镇大都位于城郊结合部。这些镇由于产业发展较快,来自全国各地的工作人数迅速增加。同时,因房地产开发,吸引了大批购房居住人群,特别是大型居住区和保障房建设基地的规划建设,使这些镇承担了大量中心城市人口的疏解和导入。

3. 镇的城市化进程提速。按照人口城市化率的计算方法,城市化水平可以通过非农人口占比来反映。调查显示,109 个镇 1323 万实有总人口中,本市城镇户籍人口为 479 万,农村户籍人口 150 万,外来人口 694 万,分别占比为 36%、11%、53%,镇平均城市化率达到 89%。同时,近年来,村委会数量大幅减少,取而代之的适应城市化管理需要的居委会数量较快增长。目前全市 109 个镇中,居委会数

量为1454个,镇均13.34个。居委会平均居民为4710人。其中40个居委会以上的有10个镇。

二、“镇管社区”的探索情况

“镇管社区”是指在镇的现有行政架构下,对镇域范围内的城市化社区,实施符合城市化管理和服务的管理模式,采用与管理农村地区差别化的手段,在组织架构、财政扶持、服务方式等方面形成相互配套、协同推进的社区管理新机制(这次调研未把农村社区作为“镇管社区”的内容)。

我国的城市基层管理体制一般实行街居制,农村地区主要实行乡村制。在介于城市与乡村的城乡结合部主要实行镇村制,即镇管村,而在集镇和建制镇非农业人口相对集中的区域也实行镇居制,即镇管居。从历史上看,“镇管社区”的情况早就存在,原郊区县级党委、政府驻地的集镇的居民社区管理就由镇党委、政府直接管理。由于当时该特定镇域的规模不大,居委会的数量相对较少,需采取如何管理的体制问题并不突出。因为一方面,镇的主要职能是以发展经济为主;另一方面,居民区的居民大都是镇域居民,矛盾并不明显。随着上海“四个中心”建设和农村地区城市化进程快速推进,特别是人口快速集中导入,社区管理任务日益繁重,更面临诸多新的问题,如镇域范围内征地农民集中居住区、大面积商品房开发基地、大型居住区建设等的管理问题,以及开发区体制与“镇村”、“街居”体制的冲突问题,特别是让导入的城市居民能够得到与城市一样的公共服务等问题。这样原来的镇级管理体制已严重不适合越来越快的现代社区管理的要求。迫切需要从体制机制、管理职能,尤其是加强公共服务上作较大调整,以适应对新型社区管理的需要。

从上个世纪九十年代浦东地区开始,各区在十多年的发展历程中对“镇管社区”的管理机制进行了积极探索,形成了各有特色的管理样式。比较典型的有通过兴建农民新村对征地农民进行集中管理的浦东新区严桥镇;有针对大面积商品房开发,在浦东新区三林镇域内划出一块建立街道的东明街道;有通过在镇居之间建立管理和服 务架构,进行划片管理的川沙新镇;有做实做强镇“社区办”对全区范围内的居民区实行统一管理的闵行、宝山区等。这些宝贵的实践和探索为规范和完善“镇管社区”的机制提供了很好的借鉴。它是上海在快速城市化的背景下,为适应社会管理的需要,在现行法规 and 政策的框架内,由基层自发进行的制度创新尝试。“镇管社区”机制的探索,使镇与村居工作运行衔接、协调、服务更为合理、

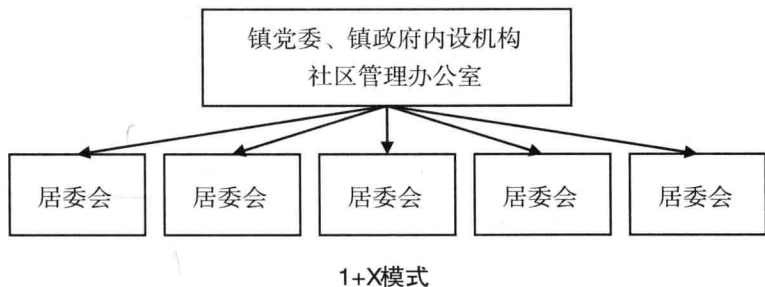
优化,包括社区文化、安全、卫生、救助、服务、管理、创建、党建等要素在内的综合管理体系更加完善,社区“共商共治共决”有了一个运作的平台,获得了基层村居和群众的广泛认同。

“镇管社区”机制虽然没有在法规上得到认可,但在实践中顺应了社会发展和社区管理的现实需要,尤其是上海自进入 21 世纪以来,城市的发展由过去摊大饼式的扩张转为现在组团式的新城发展后,对位于镇域内的成片社区管理的“镇管社区”体制,必将在相当长的时期和相当大的范围内存在。

(一)“镇管社区”的不同模式

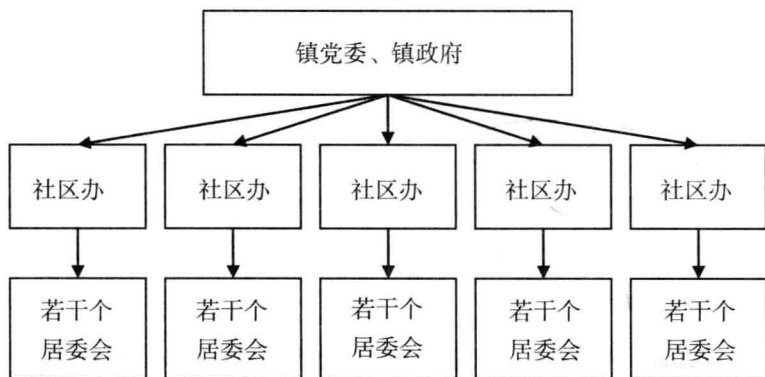
总体上看,全市“镇管社区”的实践探索,归纳起来,主要有两种基本模式。

1. 镇直接管理模式。2008 年市委、市府办公厅下发的《关于本市乡镇机构改革工作的意见》,要求上海的镇根据城市化进程和社区发展的实际,设立社区管理办公室作为镇政府的内设机构,从实际情况来看,大多数的区都建立了机构,目前只有崇明、奉贤、金山(除山阳、金山卫镇外没建立,松江有近 50% 的镇将社区管理办公室与社会事业办或社区事务受理中心合署)等区尚未建立。虽然文件中没规定机构的职能,但大部分的镇的社区办的职能定位在“主要行使协调、指导和管理辖区内居民区的职能”,其中宝山区和闵行区又采取不同方法,在全区范围内把镇的社区管理机构做实做强。这种实行镇通过社区办直接管理居委会的方法,通常称为“1+X”模式。目前采取这种模式的镇约占绝大多数。



2. 划片管理模式。就是镇党委和政府镇和村、居委会之间设立中间管理层级,把居、村划分为若干个单元实行管理服务,通常称为“1+X+X”模式,目前采取这种模式的镇只在浦东新区的部分镇和奉贤南桥镇实行。各单元都设立社区工作机构,实行分片管理。不过,奉贤南桥镇的社区工作机构作为“中间架构”,形式多样。有西渡社区(设置社区党工委和社区办事处,是南桥镇党委和镇政府的二级派出机构),还有 2 个街道办事处(第一街道和第二街道,分别设置党总支和办

事处)和光明小区,它们都只对居委会划片管理。



1+X+X模式

说明:本图中第二层“社区办”即为社区管理工作机构,根据人口、地域、设立若干个社区办分片管理若干个居委会。

(二)“镇管社区”工作机构设置和人员配备情况

机构名称不一,社区工作机构的名称叫法不一,党的组织有的叫“社区党委”、“社区党工委”、“居民区党委”;工作机构有的叫“社区管理办公室”、“社区办事处”、“社区委员会”,还有的叫“一街道、二街道”、“XX 管理小区”等。

1. 机构设置多样。在 2 种管理模式中,有的是党、政和社区事务服务中心三块牌子、一套班子合署办公(闵行区),有的是党、政两块牌子、一套班子合署办公(宝山区);从机构设置的覆盖面来看,有的区在全区所有的镇中统一规定开展探索(宝山区、闵行区),有的区采取部分镇先行探索(浦东新区、奉贤区等);绝大多数的镇(如浦东的三林镇和奉贤南桥镇)是在镇域内将城市化区域的居委会划分为若干个平行的服务管理单元,进行服务管理,浦东新区川沙新镇和原花木镇则是在镇域内将居、村委混在一起划分为若干个平行的服务管理单元,实行居村统筹管理。

2. 干部配备灵活。大部分“镇管社区”工作机构领导干部配备为科级,也有的为副处级,奉贤区西渡社区办事处为正处级,但不参与所在南桥镇的班子会议。工作人员则来源渠道多样,机构负责人大都从机关、事业调配,采用“编制在镇、人员下派”的方式,工作人员大都由村居调配或直接采用政府购买的方式从社会招录。

3. 职责定位相似。大都定位为社区党建、社区建设、社区管理、社区服务和社区稳定。

三、当前“镇管社区”和人口导入地区的突出问题

(一)传统管理农村的镇、村管理模式与郊区日益城市化的管理现实不相适应,集中表现为管理服务较为薄弱

上海郊区快速城市化的进程中,郊区特别是城乡结合部的人口结构、产业结构和组织形式等日趋多元,利益关系错综复杂,随着人口的流动,城市的负担在郊区沉淀,社会的矛盾在郊区聚集,具体反映为:

1. “人户分离”现象严重。目前全市户籍人口人户分离的比例高达 33%,而嘉定江桥镇、松江泗泾镇的部分居民区人户分离比例高达 90% 和 86%。户籍人口与非户籍人口“倒挂”也很突出,如松江九亭镇户籍人口 3.67 万,实有人口(大多数为外来流动人口)25.3 万,相差数倍。

2. 外来人员难以融入。浦江镇的浦航新城,居住其中的来沪人员将近 1.7 万,其中一半以上的来沪人员无固定职业,靠临时打工、无证设摊和其它途径维持生活,不少外来流动人员租房简陋拥挤,缺少必要的医疗保障,遇到困难和危机缺少相应的社会救助,同住子女虽然可以进入公办学校读书,但平时缺少家长的管带,融入社区难。

3. 社会管理盲点较多。快速城市化地区来沪人员普遍存在持居住证和临时居住证率低的问题,持证的占 79.16%,低于全市平均水平 83.7%。人口大量的积聚致使管理一时跟不上,刑案高发,环境脏乱,非法办学、非法行医、非法经营、违章搭建、群租群居等现象大量存在,难以根治。松江九亭镇平均每天 110 报警电话约 120~130 个,这个镇一年的治安案件数量相当于某些远郊区县一年的案件总量。

4. 公共服务供给严重不足。特别是大型居住社区,生活服务设施如菜场、金融、邮政网点、公共事业缴费点缺失,许多中心城区的导入居民普遍感到不便。宝山区大场镇大场社区卫生服务中心辖区服务人口 14.3 万人,按照国家规定,正常应配备医务工作者 198 人,现实际只有 127 人(其中三分之一为非编人员),缺额较大,感到力不从心。另外特殊群体帮扶保障压力大,大型居住区特别是保障房区域导入了大量的老年、低保等弱势群体,当地政府帮扶压力较大。

(二)基层政权的运作模式不适应快速城市化地区社会建设和管理要求,集中表现为责重事多、力不从心

当前,郊区的基层政权运行主要依靠镇、村两级管理力量。乡镇政府既要管发展经济,又要管群众衣食住行的社会建设和社会保障实务,特别是要承接上级条线

职能部门布置的大量任务,社会管理的职责任务边界不清,不少工作要地方承担责任,但管理权限不在地方,镇政府普遍感到工作压力很大,社会领域的很多工作鞭长莫及,被动应付多于主动服务。同时基层政权的绝大部分社会管理资源配置仍然沿用以户籍人口为基数并严格区分居民身份的模式,把养老、医疗等社会福利和保障与户籍相捆绑,客观上容易造成同一地区居住的城乡居民社会福利和保障水平不平等显性化。

1. 镇级机构设置和人员编制的不适应。全市城市化程度较高的大型镇,经过几轮的并镇,有的已经达到了小城市规模,而公务员的编制仍按一般镇配备,只有50~60个,管理力量薄弱。同时,这些镇的警力也严重不足,对辅警和社保队伍依赖很大。如嘉定区江桥镇,面积42.8平方公里,实有人口近20万,只有98名警察,只是中心城区的1/20。

2. 镇级财政支出压力不断增大。一是公共管理成本在镇级财政支出中的比重逐年上升,导致镇级财政难以维系。浦东新区惠南镇2010年12月份镇财政为1959名协管员的工资支出1063.089万元。而该镇年可支配财力为3.48亿元,平均每月2900万元,仅12月份协管员工资支出一项就占当月可用财力的37%,超过三分之一。二是在目前的财政体制框架下,虽然镇级财政主要是税收经济,但是还有一部分是集体经济收入,如果镇级财力(主要指承担大型居住区任务的镇)用来保障城市导入人口的管理和服务需求,势必影响到一部分农民对集体经济的分享。三是市、区两级财政转移支付标准低,并且在支付时间上缺少确切的预期。有些区反映,市财政按照每人1600元标准给予的搭桥异地安置的一次性补贴和按每平方300元标准由人口导出区对导入区进行横向转移支付经费远远低于人口导入区用于公建配套建设和社区日常运营管理的实际支出费用。嘉定区江桥镇近两年承担的“四高小区”管理费用共计达到1.12亿元,其中市财政应补贴7524万元,远远超过财政实行补贴费用。这对于资金本身就很紧缺的江桥镇来说,负担十分沉重。

3. 社区居委会支撑保障不够。一是有的居委会管辖范围过大,惠南镇海燕居委会达6213户,新桥镇马汤居委会达8362户,导致基层自治工作难以有效开展。二是居委会办公经费和用房设施紧张。部分居委会工作经费低于每年6万元的规定标准,有的仅能应付水、电、煤气及简单的办公用品开销。不少社区居委会办公条件较差,活动场所缺乏。三是居委会信息化管理程度不高,这些社区信息化发展明显滞后于中心城区街道管辖的居委会,影响到当地的人口管理、治安维稳、社区服务等工作。四是居委会可以利用的公共服务资源不够,尤其是从事社区管理服务

务的公益性社会组织偏少,造成居委会自治能力相对弱化。

(三)大型居住区建设加剧了所在区域的社区服务和管理工作难度

通过调研发放的调查问卷发现,目前大型居住区共涉及8个区的32个镇,规划用地面积126.5298平方公里,规划建筑面积8190.34万平方米,规划总户数达60万户,居住人口245.1667万,已建和在建2107.81万平方米。调研中发现,大型居住区在建设和后续管理中还存在不少问题,特别是随着人口的大量导入,当地政府在管理上面临的压力越来越大:

1. 大型居住区由于公建配套不完善,造成入住率不高,给社区管理带来困难

随着大型居住社区建设的快速推进,很多基地均已建成并交付使用,这些已建成的居住区尽管具有较高的标准,但是由于公建设施配套的滞后,尤其是市政设施、社会事业、商业设施的配套建设、交付使用和费用结算等存在很多的矛盾。由此造成因配套不全、居民入住率低,服务运行商不愿进入,服务设施缺乏,市区居民更不愿入住的不良循环,给大型居住社区的社会管理带来很大的难度。

2. 居民对地方政府的高期望值与地方政府满足居民需求的能力仍然存在差距

尽管政府在规划建设大型居住社区时已经考虑了轨道交通、产业布局等规划,但还是难以满足大量导入居民日益增长的物质文化需求。主要表现在:一是就医难,缺少等级较高、规模较大的综合性医疗机构;二是就学难,因当地的师资力量有限且外部优秀教育人才引进难,导致入住居民对当地的教育资源并不十分认可;三是购物难,周边缺少大型超市卖场,现有商业设施仅能满足居民最基本的生活需要;四是出行难,尽管政府投入相当财力改善交通,但居民仍感到公交线路少,运营时间短,班次间隔时间长,交通出行不便。

3. 入住居民的就业问题给地方政府带来了较大压力

调研中发现,大型居住区的规划建设,对其所在地区的产业发展布局往往考虑不够,给导入人口的后续就业带来一定问题,顾村基地就是一个例子。根据规划,顾村要形成500万平方米的住宅量和超过30万人的居住人口,就业需求很大,但目前该地区只有一个3.6平方公里的工业园区可提供就业。此外,作为该镇目前结构转型重点的现代服务业集聚尚需很长时间,与该地区劳动力就业结构也有较大差异(大型居住区导入人口多为就业弱势群体),很难满足当地的就业需求,当地政府虽然每年开展“送岗位”等活动,千方百计促进就业,但仍无法从根本上解决居民的就业问题。

4. 导入人口的特定性和复杂性造成当地社会管理难度较大

大型居住区所在地多为城郊结合部地区,这些地区在社会保障、就业、环境整治和外来人口管理等方面面临的压力本身就比较大,随着大型居住区的落户,从中心城区导入的人口越来越多,且导入人口多以中低收入者为主,老年人、失业人群及低保户、残疾人、精神病人等特殊群体人员较多,这些弱势群体在局部地区的同构性聚居,不仅给当地社会稳定带来了一些压力,而且给居住区的物业管理也带来了很大难度。

四、进一步推进“镇管社区”探索的建议

对“镇管社区”体制的规范和完善,关键是要强化社会管理和公共服务,重点是根据人口规模、经济发展水平和城市化程度,配足配强管理力量,加大公共事业和公共服务的投入,分类确定管理规模、设计不同的管理架构,创新和完善镇、居(村)基层管理体制机制,努力解决城乡结合地区社会管理和公共服务薄弱的问题。

(一)“镇管社区”体制探索的重点在大型镇

随着郊区城市化进程加快,产业结构调整,大型公共设施、大型居住区的规划和建设的推进,本市正在形成和崛起一批功能完善、人口规模较大,产业基础雄厚的大型镇。这些镇不同于普通镇,传统的镇级管理体制已严重束缚了经济发展和社会管理的要求,亟需根据社区快速发展的实际情况,对镇级管理体制和机制进行探索和创新。

1. 大型镇的界定

这里讨论的大型镇,主要是指地域位于城郊结合部,城市化建成区面积达到80%以上,人口集聚短时期内达到相当规模(特别今后几年大型居住区的规划人口大量导入),居委会(含筹建)数量已达到或超过40个,产业基础好,居民居住集中,公共服务设施完善的镇。

2. 推进大型镇“强镇扩权”的改革

一是对产业功能和行政管理体制不顺,需要进行区划和建制调整的大型镇。建议探索“扩权增能”。重新调整区域规划,提高新调整镇的行政能级,增强相关产业功能,在经济发展,规划建设,社会管理等方面,争取市区两级政府的充分授权,享有更大的管理事权。主要在浦东新区的机场和迪斯尼项目相关区域进行试点。

二是对不改变镇建制的大型镇。参照新城发展规划建议,通过区政府直接授