

21世纪 2007—2009 上海纪事

当代上海研究所◎编

上海人民出版社

21世纪

2007—2009

上海纪事

当代上海研究所◎编



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪上海纪事. 2007 ~ 2009 / 当代上海研究所编.
—上海: 上海人民出版社, 2013
ISBN 978 - 7 - 208 - 11414 - 2

I. ①2… II. ①当… III. ①上海市—大事记—
2007 ~ 2009 IV. ①K295.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 096590 号

责任编辑 顾 雷

封面设计 傅惟本

21 世纪上海纪事(2007 - 2009)

当代上海研究所 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.cc)

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 27 插页 8 字数 493,000

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11414 - 2/K · 1984

定价 58.00 元

目 录

专题纪事

上海行政管理体制改革 30 年	3
上海市场体系建设改革 30 年	22
上海城市建设和城市管理体制改革 30 年	35
上海对外经贸改革开放 30 年	49
上海文化领域改革开放 30 年	64
上海农村改革开放 30 年	75
筹办世博会	86
浦东新区和南汇区行政区划调整	97
应对国际金融危机取得积极成效	102
支援汶川抗震救灾	106
长江隧桥建成通车	110
百年老桥焕发第二春	113
世界夏季特殊奥林匹克运动会纪实	116
百年上海公交	120
中国国际工业博览会	125
我们的数字家园——东方社区信息苑	131
上海发展总部经济	135
创意产业新天地	138
孙桥现代农业开发区	142
外高桥保税区	146
张江高新技术产业开发区	150
社区党建	154

每日纪事

附 录

后 记	425
-----------	-----

21世纪上海纪事 (2007—2009)

专 题 纪 事

上海行政管理体制改革 30 年

一、上海行政管理体制改革回顾

中国行政管理体制改革是在传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨、在政治体制改革的大背景下展开的。上海的行政管理体制改革同样是在全国行政管理体制改革的大背景下开展的。在推进整个经济体制改革的进程中,上海努力探索和建立适应社会主义市场经济和经济中心城市功能要求的新的政府管理体制。

(一) 上海行政管理体制改革的阶段性特征

1. 启动和目标探索阶段(1978 年党的十一届三中全会至 1992 年邓小平南方谈话和党的十四大)

(1) 中国经济体制转轨的主要特征。这一阶段,改革从农村开始突破,逐步向城市推进,从特区试点向沿海、沿江和内地推进。农村经济体制改革率先展开,实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;随之展开以搞活国有企业、扩大国有企业自主权为重点的城市经济体制改革;围绕建立竞争性市场机制和宏观间接管理体制相应推进价格、流通、计划、财税、金融体制的改革;设立深圳等 5 个经济特区,开放 14 个沿海城市。经历由“计划经济为主,市场调节为辅”,到“有计划的商品经济”,再到“建立适应有计划商品经济发展的体制应该是计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制”的过程。

(2) 中国行政管理体制改革的主要特征。这一阶段,主要是开展以调整政府经济管理职能为重点的政府机构改革。

——1978 年 12 月:党的十一届三中全会明确提出,中国经济管理体制的一个重要缺点是权力集中,应该有领导地大胆下放,让地方企业有更多的经营管理自主权,认真解决中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性和创造性。

——1982 年:中国改革开放以来的第一次机构改革。这次机构改革的重点是干部队伍的年轻化,对转变政府职能的认识处在萌芽状态。

——1984 年:党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,首次明确提出:中国经济体制改革的方向是有计划的商品经济。明确要求政

府机关“实行政企职责分开,正确发挥政府管理经济的职能”。虽然没有明确提出转变政府职能的概念,但已比较明确地涉及转变政府职能的主要内容。

——1986年:中国进行中等城市机构改革试点。这次改革,首次明确提出转变政府职能的概念,进一步提出转变政府职能是机构改革的核心观点,对综合经济部门和专业经济部门提出转变职能的具体要求。

——1987年:党的十三大召开,进一步强调中国经济体制改革的目标是逐步建立起有计划的商品经济新体制。对中国改革开放以来的第二次机构改革进行部署,强调机构改革要以转变政府管理职能为核心,要把转交政府职能作为区别以往机构改革的主要标志;明确提出政府对企业要由直接管理为主转到间接管理为主。

(3) 上海行政管理体制改革的主要特征。上海这一阶段也是以转变政府经济职能为重点,主要是体现在“减法”上。

尽管中国的改革开放始于1978年,但城市经济体制改革主要是从1984年开始的。上海行政管理体制改革在1984年以前沿用的仍是计划经济体制。上海行政管理体制改革的探索始于1984年。

——1984年,上海政府经济职能转变的重点主要是:减政放权,精简高效;缩小指令性计划,扩大指导性计划。把市政府特别是市计划部门过于集中的权力,一部分还给企业,一部分分解到其他委办局和区县。但这个阶段计划体制的框架并没有真正突破资源配置的“总龙头”,还是靠政府的计划部门操作。

2. 框架构建阶段(从1992年邓小平南方谈话和党的十四大到21世纪初)

(1) 中国经济体制转轨的主要特征。以党的十四大确立建立社会主义市场经济体制改革目标为标志,改革开放进入新阶段。这一阶段改革开放的总体任务是,构建社会主义市场经济体制基本框架。改革开放的主要进展是:按照建立现代企业制度的方向,深化国有企业改革,推进国有经济的战略性调整;取消生产资料价格“双轨制”,进一步放开竞争性商品和服务的价格,培育市场体系;国家计划管理总体上实现从指令性计划向指导性计划的转变,构建新型宏观调控体系;建立以分税制为核心的财政体制和以增值税为主体的流转税体系;实行汇率并轨,实现人民币在经常项目下的可兑换,加强中央银行的调控职能;开放一批新的沿江、沿边及省会城市,加入世界贸易组织;开展多种形式的社会保障制度改革试点,建立城镇职工基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险制度;科技、教育、卫生等体制改革取得重要进展。

(2) 中国行政管理体制改革的主要特征。明确提出把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务上来,下决心深化行政体制改革和机构改革。

——1992年:党的十四大第一次明确提出,中国经济体制改革的目标是建立

专题纪事

社会主义市场经济新体制。中央对中国改革开放以来的第三次机构改革进行全面部署:明确提出改革要适应社会主义市场经济的要求,政府职能的转变是“上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题”。并明确提出:要加强宏观调控和监督部门,强化社会管理职能,减少具体审批事务和对企业的直接管理,做到宏观管好、微观放开。

——1997年:党的十五大部署中国改革开放以来的第四次机构改革。在九届全国人大第一次会议上,《关于国务院机构改革方案的说明》明确提出:“按照社会主义市场经济的要求,实现政企分开。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业。”明确中国政府职能转变的目标定位,是中国政府职能问题上一个带有根本性意义的重大突破。在概念上,第一次明确提出“公共服务”这一市场经济中关于政府职能的科学化、规范化概念。

(3) 上海行政管理体制改革的阶段性特征。这一阶段,上海明确提出实行市与区县“两级政府,两级管理”体制。

这一阶段政府职能转变重点体现在做“加法”上。在扬弃与计划经济相适应职能的同时,增强市场经济需要的经济管理职能。上海明确提出政府的经济管理职能要实现四大转变:从过去实物量管理为主转向价值量管理为主;从过去抓微观经济活动为主转向宏观调控为主;从过去直接管理为主转向以间接管理为主;从过去搞单一计划转向组织、培育和发展大市场。明确政府经济管理职能,主要是集中精力把大事管住管好,包括“五大二调”:出大思路、拟大政策、抓大项目、搞大平衡、建大市场,加强宏观调控和加强协调服务。同时,明确提出实行市与区县“两级政府,两级管理”体制。

在积极探索政府经济管理职能转变的同时,开始探索政府经济管理职能与国有资产管理职能分开的问题。1993年,上海撤销原设在财政局内的国资局,成立上海市国有资产管理委员会,初步实现社会经济管理职能与国有资产所有者职能的分离。随后,又逐步撤销全市的行业主管局,组建国有资产授权经营公司或大型企业集团公司。这一阶段的政府职能调整与转变是非常剧烈的,带有突破性的,行政管理体制改革已经由适应性调整转向战略性(实质性)调整。

3. 体制完善阶段(党的十六大以后)

(1) 经济体制转轨的主要特征。党的十六大宣告中国“社会主义市场经济体制初步建立”,改革开放开始进入完善社会主义市场经济体制的新阶段。这一阶段改革开放的总体任务是,以科学发展观和构建社会主义和谐社会战略思想为指导,全面完善社会主义市场经济体制,从以经济体制改革为主到经济、政治、文化、社会体制改革协同推进。

(2) 中国行政管理体制改革的主要特征。明确中国政府的四大职能“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”,明确深化行政管理体制改革,建设服务型政府的任务。

——2002 年:党的十六大进一步明确界定中国政府的四大职能,提出“完善政府的经济调节、监管、社会管理和公共服务的职能,减少和规范行政审批”。

——2003 年 10 月:党的十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步强调要加快转变政府职能。明确提出:“深化行政审批制度改革,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。这一表述界定政府与企业(市场主体)的根本性关系。同时,推进中国改革开放以来的第五次政府机构改革。

——2005 年 10 月:党的十六届五中全会通过的“十一五”规划,指出要把行政管理体制改革放在一个十分突出的位置。明确提出:加强行政管理体制改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。完善社会主义市场经济体制,建设一个法制的国家,离不开行政管理体制改革。改革正处于全面深化和攻坚阶段。攻坚阶段要攻好多难关,比如说金融体制改革、资本市场发展、国有大中型企业的改革等。解决这些难点,都离不开政府行政管理机制改革,行政管理体制改革,它既连接社会体制改革,又连接政治体制改革,处于中心环节。

——2007 年:党的十七大提出要加快行政管理体制改革、建设服务型政府。

——2008 年 2 月:党的十七届二中全会通过《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》。国务院机构开始第六次改革。国务院新组建工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部。改革后,除国务院办公厅外,国务院组成部门设置 27 个。

(3) 上海行政管理体制改革的主要特征。这一阶段上海注重重塑计划管理体系,切实加强对国有资产的监管和管理,强化对市场的监管职能,强化对国民经济的宏观调控职能,强化社会保障职能,强化规划管理职能。与此同时,致力于推进一系列旨在理顺政企关系的改革,包括推进政府部门的全行业管理,解决体制内与体制外的不平等问题;推进控股公司改革,推进行政审批制度改革;推进信用制度改革;推进政府机构改革等。在这一阶段有两大改革举措:一是推进行业协会和市场中介组织的改革与发展,着手解决传统体制下行业协会“二政府”的问题及其发育严重不足的问题。为此,专门成立行业协会发展署和市场中介发展署。二是撤销经委与商委组建新经委,并全面解除绝大部分国有企业与市政府主要委办局的直接隶属关系。这两方面重大改革举措,对政府职能转变,建立新型政企关系具有重大战略意义。这一时期,上海行政管理体制改革已经进入自觉地按照社会主义

市场经济体制的本质要求,自觉地全面重塑的新阶段。

(二) 上海行政管理体制改革的主要做法

上海围绕政府职能转变、行政组织调整、管理体制变革,结合国际化大都市特点,主要在推进现代政府行政体制建设方面取得一些进展。

1. 创造性地推进国有企业和国有资产管理体制改革,着力解决政府对微观经济领域过度干预问题

(1) 以实施行政性公司改革、改制行业管理局、撤销行政主管局、组建国有资产营运主体、完善国资授权经营公司为突破口的综合配套改革,促进政资分离、政企分开,转变国有企业经营方式,提高政府部门管理效率,促进新型政企关系确立。

(2) 建立国有资产出资人制度,形成具有上海特色的国有资产管理体制新框架。建立市国资委、国资营运机构(授权经营公司)、国有企业三个层次,由市国资委综合授权区县国有资产管理体制框架,形成以国有资产所有者为主线的国资管理体系,以加强监事会管理为抓手的国资监督体系。

(3) 以国有控股公司改革为重点,加快推进国有经济战略性结构调整。上海以国有控股公司为主体,充分发挥市场配置资源的基础性作用,加快国有企业产权多元化改革步伐。国资管理部门对国有资产,从关注总量增长转向关注质量、主导力的增强;从以条块为主的优化重组转向跨地区、跨行业、跨所有制的优化重组;在原先侧重调整内部产业结构的基础上,进一步向所有制结构调整转变;更突出的是,强调国企内部尤其是授权经营公司法人治理结构之间的利益制衡,从而为国有资产的安全运行和经济体制的顺利转型提供内、外两方面的动力保障。

2. 逐步推进公共财政体系建设,推进建立公共服务型政府

(1) 努力改善公共收入结构,在建立综合财力为基础的政府融资体制的同时,优化公共支出结构和引进公共支出企业化管理理念。公共支出就其本质而言,是政府职能行为的成本。建立公共财政体系,就必须引入企业化政府的理念,就必须以提高效率为中心,引进市场化运作机制,大力改善支出方式。公共支出已经在财政支出中占主导地位。在社会公共事业支出中,行政管理支出保持在3%的较低水平;在建设性支出中,城市基础设施建设支出比重增加到20%左右;社会保障支出,从1997年开始,年均以两位数的增幅增长。一般的经营性投资从占预算内的26%下降到10%左右。

(2) 打破行政垄断,运用市场机制,形成社会各方广泛参与的社会性公共产品和公共服务提供体系。在城市基础设施建设方面,已走上市场化运作的轨道,政府垄断经营的格局开始打破,多元经营、鼓励竞争的格局正在形成;在社会公共事业方面,社会力量参与格局初步形成,投资结构正在从政府单一投入转向财政性投

入、民间投入、社会捐赠和成本收费等多元投入。

(3) 努力提高公共支出效益,实行零基数预算管理办法,全面推行政府采购制度。

3. 再造政府组织机构,变革政府管理理念和运行机制

政府职能与政府机构设置相辅相成、相互影响。政府机构改革,是行政管理体制改革中的一个极为重要的制度性环节。改革开放以后,中国先后 5 次进行政府机构改革。上海较大的改革也有 5 次:

(1) 第一次是 1982 年,主要围绕干部人事制度进行改革,推进干部队伍年轻化,在体制、机构调整方面改革力度并不大。

(2) 第二次是 1995 年,按照中央关于建立社会主义市场经济体制目标要求,在转变政府职能、理顺政企关系、精兵简政、提高效率等方面都采取实质性措施。特别是在政企分开、政事分开、转变政府职能、加强经济宏观调控和社会管理等方面都有较大进展。包括按照政企分开的原则,大力精简专业经济管理部门,将纺织、仪表等 19 个专业经济管理局改制为 13 个企业集团和 6 个控股(集团)公司,从行政管理体制上突破计划经济时代政企不分的坚冰;按照政企分开原则,组建国有资产管理机构,率先进行国有资产管理体制改革;按照精简、统一、效能的原则,调整和完善综合经济管理部门,增强政府的经济综合调控能力。成立上海社会保障委员会、社会保险管理局和市医疗保险局,初步形成以养老、失业和医疗保险为主的主干型社会保障体系;组建市房屋土地管理局、市教育委员会、市广播电影电视局,逐步健全和加强政府社会公共事务管理功能。同时,探索市区“两级政府,两级管理”,郊区“三级政府,三级管理”体制。

(3) 第三次是 2000 年,机构改革的最大特点是突出强调转变政府职能。中央明确提出要把政府职能切实转变到经济调节、社会管理、公共服务等方面来,把企业生产经营和投资决策权真正交给企业。强调政府职能的转变要与财政职能转变相配合,明确提出,要建立公共财政体制框架,把政府职能转变到公共服务上来。这次机构改革精简机构力度大,机构设置有创新。按照国务院的明确要求,上海市政府精简机构、人员编制达 50%,是历次机构改革中力度最大的一次精简。在新机构设置上,充分体现上海作为特大型城市加强综合管理的需要。以城市管理体制改革为主线,调整和加强城市管理机构和执法监督机构,在文化、知识产权、信息化等部门组建和调整相关机构,进一步加强政府的社会管理和公共服务职能。将原来的建设委员会和市政管理委员会办公室合并并组建建设和管理委员会,实行建管并举;组建市水务局,实现水行政的统一管理;组建城市交通管理局,初步理顺上海的城市交通管理体制;将原文化局、广播电影电视局合并组建文化广播影视管

专题纪事

理局,初步形成“大文化”的管理格局;对行使具体行政行为事业单位进行改革,建立行政事务执行机构的新型执法体制。这次机构改革,还明确一些转变政府职能的措施和途径,包括解除政府机关同所办经济实体和直属企业行政隶属关系,实行政企分开;大力培育及规范发展行业协会和社会中介组织,实行政社分开。

(4) 第四次是 2003 年,主要是根据党的十六大明确提出的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的政府职能定位,调整 and 强化综合调控职能部门,优化政府功能结构,形成与市场经济发展程度相匹配的政府职能体系。包括改组设立发展和改革委员会,将市政府经济体制改革办公室的职能划入发展和改革委员会;适应大都市工业、商贸发展的需要,实行工商结合,撤销经委和商委,组建新的经济委员会;组建国有资产监督和管理委员会,实行管资产与管人、管事相结合,理顺和完善国有资产管理体制;清理整顿市级议事协调机构和临时机构,由原来的 226 个精简为 92 个,精简幅度达 59.3%。这次机构改革,最为重要的是撤销原来的经委与商委,组建新的经济委员会,强化产业规划功能;由市国资委统一管理全市国有企业的国有资产,将国有企业与政府之间的联系由行政隶属关系转变为资产纽带关系。

(5) 第五次是 2008 年,上海根据国务院机构改革要求,按照大部制原则重新调整和设置机构。包括组建经济和信息化委员会、商务委、人力资源和社会保障局、城乡建设和交通委员会、交通运输和港口管理局、规划和国土资源管理局、绿化和市容管理局,市财政局和市地方税务局分别设置,市食品药品监督管理局由市卫生局管理,市海洋局和市水务局合署办公,不再保留市社会服务局,市劳动教养工作管理局调整为市司法局的内设机构。这次机构改革后,市政府设置工作部门 44 个。这次机构改革,最为重要的是按大部制要求重新调整职能,进一步推进政府职能转变。

4. 不断提高社会组织市场化程度,推进社会管理主体多元化建设,逐步实现从政府管理向政府治理的转变

在传统体制下,政府职能存在着“越位”、“错位”的现象,占据相当一部分应由社会自我管理、自我调节的领域。最近几年,上海高度重视培育与发展现代中介组织,特别是注重推进行业协会与市场中介组织的改革与发展。

(1) 按照市场化原则推进行业协会发展。切实推进政企分开,支持行业协会自主办会,履行服务、自律、代表、协调职能,初步形成布局日趋合理、作用逐渐显现的行业协会工作新局面。

(2) 积极推进中介机构与政府部门“脱钩”和改制,促使中介机构逐步成为独立的执业主体,自律机制明显加强。

(3) 上海市人大常委会审议通过《上海市促进行业协会规定》、市政府制定《上

海市经济鉴证类中介机构规范管理的若干意见》，加强行业协会和中介组织的规范化、法制化管理。

5. 加快行政审批制度改革，变革和再造程序和流程

行政审批或者叫做行政许可，是一种行政管理方式，也是一种行政执法行为。但是，在发达的市场经济国家，行政审批只是一种辅助性方式，具有操作规范、范围较窄、事务较少、作用较小的特点。中国的行政审批制度，形成于计划经济时代，具有范围广、环节多、随意性强、操作繁琐、作用大等浓厚的计划经济色彩。一个建设项目的行政审批需盖 100 多个图章，有 9 道主要程序、35 个审批环节、150 个工作日。申办一个企业，共需提供 6—7 次材料，分别提交给工商、税务、经委、统计、财政、海关、外汇、质监等部门，缺乏协调和整合，重复的占 70—80%。上海按照中央的部署一直在推进行政审批制度改革，按照凡是市场手段可以调节的，如用招标、拍卖、转让等市场手段调节的，凡是属于企业自主权范围的事项，凡是社会中介组织可以承担的事项，凡是能用政策、法规调节的事项，政府不再审批的原则，先后 3 次对各个部门的行政审批事项进行清理。至 2006 年底，上海共依法取消和调整 1 044 项行政审批事项，占总数的 51%。同时，上海积极推进配套制度改革，2002 年底市政府颁布《规范本市行政审批工作的若干意见》。同时，在企业设立环节，全面实行并联审批和告知承诺制，并取消部分前置审批事项，将一些前置审批事项改为后置审批，实行“先照后证”；在企业年检环节，实行联合年检和网上年检等。总的看来，通过行政审批制度改革，政府管理经济活动的方式已经大大改善，以经济手段和法律手段为主，辅之以必要的行政手段的经济调控体制正在形成。从而有效地推进行政管理体制变革。

6. 推行政务公开，加快电子政府建设

2002 年，上海着手建设以公务网、政务外网、政府门户网站为主体的电子政务基础框架。至 2007 年底，电子政务基础网络平台进一步完善，公务网、政务外网基本覆盖市区两级政府部门，可支持各类业务应用和部门间的信息交换共享。2004 年，上海在全国率先颁布并实施《上海市政府信息公开规定》，建立政务信息公开联席会议制度，政府的教育、房地资源等 15 个公众关注度高、公益性强、公共权力大的部门先行政务公开，逐步推动重大决定草案、行政处罚、非公文类信息等方面的信息公开，建立重大决定草案公开情况备案、政府信息公开监督检查和评估等制度，探索建立档案查询、现场咨询等多种形式的政务信息“一门式”服务机制。至 2007 年底，全市政府部门主动公开信息累计达 25.87 万条，80% 的信息公开申请得到满足和部分满足。在建设完善电子政务系统的同时，上海把信息化技术的应用延伸到社区建设和管理领域。2005 年底基本形成以 ADSL 宽带接入为信息通

专题纪事

道,以1个市级社区服务中心、14个区级社区服务中心、108个街道社区服务中心为节点的信息网络框架,并辐射全市居委会。

7. 完善“两级政府,两级管理”体制,构建特大型城市政府管理新架构

20世纪80年代后期,特别是进入90年代,随着浦东开发开放,上海在全国改革中的地位从“后卫”一跃成为“前锋”,经济社会发展加快,城市建设和管理任务日益繁重。为适应形势的变化,上海着手打破传统的集权管理模式,努力探索适应国际化大都市特点的城市管理新体制。上海按照事权与财权相统一的原则,围绕“决策权力下放、管理重心下移”,着力构建特大型经济中心城市管理新架构,形成城区“两级政府,两级管理”和郊区“三级政府,三级管理”的管理模式。向区下放部分财权和管理权,建立市和区两级财政。1985年,市政府首次向区县下放部分经济管理权。1988年,国务院原则批准上海的财政包干方案后,在实行区县财政包干制的同时,市政府又一次向区县下放财政、计划、城建、劳动、人事、编制、物价、财贸、外贸、民用公房、中小学教育等方面的管理权,实行市、区(县)两级政府负责制。这次改革的力度十分有限,并未真正触及以条为主的管理体制。

90年代初期,上海提出建设现代化国际大都市的战略目标,但现实状况是城市基础设施落后,历史欠账包袱严重,需要最大限度地调动区县政府积极性,让区县承担一部分旧区改造、商业发展和市政设施建设任务。上海明确提出“两级政府,两级管理”的城市管理和建设方针。1992年4月,市政府再次向区县政府下放财税、引进外资、城区管理、劳动管理、商业管理、基建管理、价格管理等方面的事权。1994年市与区县实行分税制。

90年代中后期,“九五”期间,上海按照市场经济体制和增强中心城市功能的总体要求,继续推进政府职能转变,进一步理顺市与区县两级的职能,不断地完善“两级政府,两级管理”体制。1995年按照事权与财权相统一、建设与管理相统一、局部与全局相统一、放权与转制相统一、下放财权与加强审计相统一的原则,先后两次较大规模扩大区县政府在利用外资、项目审批、城市规划、资金融通等方面的管理权限,进一步与区县政府明责分权。一是确保城市空间布局优化方案实施。按照中央商务区、中心商业区、内环区和外环区四个层次梯度的空间布局,上海设想将市中心划分为“东、南、西、北”几大块,每块都有各自的功能分工,形成合理的功能分区结构,中心城区的行政区划作适当调整,使行政区划与功能分区基本一致。二是合理界定市与区县在城市建设上的职能分工。市政府主要负责全市关键性和跨省市的大型基础设施建设,市内区域性的道路建设和市政公用设施,由区县一级政府承担。三是区政府承担的社会管理职能也要逐步分解。将大量的社会管理职能转移给街道,包括社区服务、社区管理等,最终形成“两级政府,三级管理”的

体制结构。四是郊县建立城市型的行政管理体制。随着市中心人口和产业大量向郊区迁移,上海的各个郊县都有可能发展成中等规模的城市。同时,管理重心向街道下移,形成第三级管理层面;向居委会延伸,构筑第四级服务网络。

21 世纪初,根据事权与财权相一致的原则,进一步梳理市与区县两级财政体制,财政税收逐步走向属地化;进一步完善财政转移支付政策。结合产业转移和小企业下放,加快完善区县的产业功能,提高区县的回旋余地,增强区县的综合实力。全面推行“税收属地征收,地方税收分享”的财税体制,分类实施“11863”计划,建立有利于各区县错位发展、适应城市分级管理需要的公共财政体制。在浦东新区实行“税收属地征管,地方税收分享,基数差额退还”的财税体制。其他区县在税收户管、财力分配和事权划分等现行体制要素不变的前提下,实行“分类指导、差别政策”的财税体制;在崇明县试行“税收委托征管,地方税收全留,公共项目补差,生态专项扶持”的财税体制;嘉定、青浦、松江、南汇、奉贤、金山、闵行、宝山八个郊区,在市级工业园区内试行“税收委托征管,地方税收增量全返,专款专用”的财税体制;黄浦、静安、卢湾、虹口、徐汇、长宁六个中心城区,试行“特定行业税收委托征管,地方税收增量全返”的财税体制;普陀、杨浦、闸北三个城郊结合区,试行“特定行业税收委托征管,地方税收增量全返;特定市级企业地方税收增量全返,专款专用”的财税体制。

8. 完善社区建设实体化和管理网格化,不断强化社区管理,逐步构建公共安全体制

(1) 加强街道办事处的社区综合管理职能。发挥街道办事处作为区(县)政府派出机关“组织领导、综合协调、监督管理”的职能,发挥强化综合管理、监督专业管理、组织公共服务、指导自治组织的作用。明确街道办事处对辖区地区性、社会性、群众性事务及社区管理、社区服务、社会治安综合治理等负全面责任,行使组织领导、综合协调、执法监督等行政职能。

(2) 增强街道、居委会财力。将区级财政每年新增收入的 1—2% 划拨街道,将街道经济组织上缴区级财政的部分税费返还街道,用于发展社会事业。实行“条费块转”,由区财政连续两年每年向新建街道增拨 30—50 万元、向新建居委会增拨 3—5 万元专项经费,用于社区管理和社区服务。将市、区两级用于绿化、环卫、市政等方面的专项经费相应核拨给街道办事处,定向用于专项支出。由区财政按全市职工工人月收入水平核定开支,保障居委会工作人员的收入水平,并适当提高居委会的办公经费标准。

(3) 完善社区行政管理和协调机制。理顺条块关系,一是在街道办事处内设市政委员会、社区发展委员会、社会治安综合治理委员会、财政委员会等条块协调

组织。二是在街道建立警署、工商所、房管办、环卫所等与区行政体系对应的机构，充实第三层次管理体系的力量。三是对区政府派驻街道的机构实行双重管理。四是将区级行政部门的部分权力向街道和专业派出机构转移，相应扩大街道和派出机构在城区管理方面的权限。

(4) 构建社区“一口管理、内部协办”的行政服务机制。运用信息化手段，构建以社区行政事务受理中心为“一口受理”前台，街道、区(县)、市相关部门职责分明、联系紧密、“内部协办”为后台的政府公共管理和服务网络。

(5) 形成社区网格化行政管理执法机制。逐步建立“边界统一、协同巡查、分类执法”的社区行政管理执法机制，确保对社会事件作出应急联动反应和协同处置。

(6) 强化社区服务功能。在财税、用地、用房、收费价格等方面采取倾斜政策，鼓励街道、居委会、社会团体、经济组织和个人兴办社区服务和社会福利事业，以实现资源共享，推进社会福利事业社会化进程。

经过 30 年的改革探索，上海基本找准政府在市场经济中的角色定位，走出一条具有中国特色、时代特征、上海特点的行政管理体制新路，上海当前的行政管理体制基本符合中国初步建立社会主义市场经济体制的阶段性特征。上海行政管理体制的改革取得以下主要成效：(1)从资源的配置方式看，市场配置资源的基础性地位基本确立，行政资源配置的比重已大大减少。(2)从政府职能看，政府直接从事和干预微观主体生产经营的职能已大大弱化，经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的职能明显增强。政企、政事、政社之间的边界正在逐步清晰。(3)从管理体制和运行方式看，政府行政服务意识得到深化，特别是过去主要为所谓“体制内”的国有企业服务的有限服务理念正在逐步转变，为全社会服务的无限服务理念正在逐步形成和深化。(4)从政府行为和工作重心看，行政行为服从于长官意志的行政内容随意性和行政裁量的自由度得到限制，行政行为的法定化、规范化程度不断提高。政府经济工作不计代价地单一追求高增长目标的现象开始得到一定程度的抑制，政府工作重心逐渐集中到统筹经济社会协调发展、人与自然和谐发展上来。(5)从城市管理模式看，探索出一种适合上海特大型国际大都市的网格化城市管理模式。

但是，上海在行政体制改革方面仅仅取得初步成就，正如完善社会主义市场经济体制是一项长期而艰巨的任务一样，深化行政体制改革，建立现代政府行政体制仍然是上海面临的一项非常紧迫和长期而艰巨的任务。

(三) 近年来上海深化行政管理体制改革的主要进展

1. 实施机构改革，进一步转变政府职能

2004 年新一届政府机构调整后，提出建设服务政府、责任政府、法治政府的目标，按照执政为民、求真务实的要求，积极推进政府职能转变，切实增强政府执行力