

# 发挥先行先试示范带动作用 当好全国改革开放的排头兵

——浦东新区综合配套改革试点九年进展综述

文 / 浦东新区发改委

2005年6月21日,国务院批准浦东新区成为全国第一个综合配套改革试点。九年来,浦东综合配套改革紧紧围绕完善社会主义市场经济体制的总体目标,按照国务院“三个着力”的总体要求,坚持需求导向、问题导向、项目导向,坚持“浦东能突破、上海能推广、全国能借鉴”,推动完成三轮三年行动计划,实施了200多项改革任务,在着力转变政府职能、着力转变经济运行方式、着力改变城乡二元经济与社会结构方面积极开展先行先试,取得了一些进展和突破。

## 着力转变政府职能, 努力构建扁平高效的公共服务型政府

围绕正确处理政府与市场、社会关系这条主线,浦东以“转职能、提效能、提高透明度”为重点,深化行政管理体制改革,加快推进政府职能转变,建设服务型政府。

一是探索适应大区域管理需求的开发体制和行政管理体制。从特大型城区的客观实际出发,坚持以扁平化管理为导向,优化政府组织结构和行政资源配置,探索建立“大部门制”、“大管委会”、“大市镇”行政管理架构。“两区合并”后,浦东开展新一轮机构改革,坚持完善区级机构“大部门”制,区政府内设工作部门19个,相当于本市其他区县的2/3,每万人行政编制数3.8人,不到全市平均数的一半。为加快南北开发区的联动整合,推进扁平化管理,浦东探索形成“4+3”开发区管理格局,通过开发事权的整合下沉,基本做到“开发区事、开发区办”,体现开发主导,重心下移。为赋予镇级政府更大管理权限,增强统筹资源、自主发展的能力,浦东探索“大市镇”体制,并在临港地区探索创新“管镇合一”管理体制,提高区域统筹开发力度、强化产城融合。

二是推进简政放权,促进政府职能转变和效能提高。在全市率先剥离街道招商引资职能,建立公共财政保障机制,强化街道综合管理、监督专业管理、组织公共服务和指导自治组织等职责,促进街道工作重心放到社区服务、社会稳定等公共服务职能上来。构建多层次、全覆盖的公共服务平台,完善区级市民中心和街镇社区事务受理服务中心功能,实行一门式服务和统一管理,方便市民和企业办事。今年,浦东在全市率先推进区级机关

“瘦身”和街镇“强身”工作,将区级机关编制和内设机构核减15%,倒逼区级机关转变职能、提高效能,强化基层一线服务。

三是探索推进行政审批制度改革。浦东围绕“行政效率最高、行政透明度最高、行政收费最少”的目标,从精简审批事项、完善市场准入体制、深化重点领域审批制度改革等方面推进行政审批制度改革。在审批事项清理方面,通过压缩时限、精简环节、优化流程等方式对审批事项进行调整,改革后社会类行政审批事项从最初的724项减少到203项,平均审批时限从法定22个工作日压缩到承诺8.4个工作日,保持了在全市行政审批事项最少、整体审批效率最高。在减少行政收费方面,率先探索减免企业各类行政费用,张江高科技园区成为全国范围内第一个规范实行政审批和政府服务项目“零收费”政策的地区。在审批事项规范管理方面,启动行政审批标准化建设,在全市率先开发“行政审批事项属性要素数据库、行政审批事项管理系统、智能导航系统”,编制行政机关实行政审批操作标准的“业务手册”和行政相对人申请行政审批具体依据的“办事指南”。在市场准入领域改革方面,2010年推出工商、质检、税务“三联动”登记,今年出台外商投资企业设立和变更一口受理试行办法,实现企业联动登记在商务、工商、税务、质检、食药监环节的“五证联办”,浦东外资项目批准时间比国家法定审批时间缩短90%,在全国外商投资行政审批中实现了六个“最”:外资企业获取“出生证”时间最短、联动部门最多、行业覆盖面最广、受理事项最齐全、办事流程最透明、制度创新最彻底。在商事登记制度改革方面,推进注册资本分缴制和“零首付”制、创新住所登记方式,降低企业注册门槛。在基本建设项目审批改革方面,率先全面启动技术审核与行政审批相分离改革,改革成果在2009年国家《消防法》修改中被采纳;推行“四个集装箱”并联审批,试点建设项目专项评估评审改革,实行重大产业项目告知承诺制改革,招拍挂用地建设项目审批时限从原来的280多个工作日减至不足100个工作日。

四是探索完善事中、事后监管体制和综合执法体制。2013年,浦东在全市率先启动市场监管体制改革,整合工商、质检、食药监三个局的机构和职能,成立浦东新区市场监管局,并推动执

法力量进一步下沉基层,初步构建起“大市场、大监管”体制,将原来按生产、流通、消费环节划分的分段监管模式改为以对象为中心的一体化监管模式,完善了市场监管领域的行政审批和综合执法体制。今年正结合市场监管体制的运作深化,进一步完善“一门式、一窗口、一张网、一套表”做法,构建贯穿生产、流通、消费全过程,行政审批、执法监督、技术支撑相互衔接的监管机制。今年浦东还将在知识产权和城市建设管理领域进一步探索完善综合监管和执法体制。为给政府简政放权、释放市场主体活力创造条件,浦东推进社会信用体系建设,在张江高科技园区试点建立张江信用自评系统,帮助科技型中小企业积累信用、缓解融资难问题。

五是培育社会组织,发挥社会主体作用。创新社会组织培育机制,出台政社合作规范性文件,促进政府与社会组织“六分开”;重点扶持培育社会公益性、枢纽型、支持型、行业性四类社会组织发展,社会组织总量达到 1693 家,占全市总量的七分之一。为促进社会组织健康发展,浦东推进简化登记程序,加大社会组织孵化培育,建成浦东公益服务园、基金会服务园和浦东公益街,正整合打造成为国家级公益示范基地。2012 年,浦东公益服务园“企业提供办公用房和物业服务、政府提供财政补贴和入驻标准、社会组织自我管理和自我服务”的操作模式,获得第六届“中国地方政府创新奖”。完善政府购买公共服务机制,形成“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新机制。

## 着力转变经济运行方式, 完善“四个中心”建设的制度环境

浦东紧紧围绕“四个中心”和中国(上海)自贸试验区建设等国家重大战略,抓住制约服务经济、开放经济和创新经济发展的主要瓶颈问题,坚持以制度创新推动功能拓展,努力为实现创新驱动发展、经济转型升级提供制度保障。

一是推进海关特殊监管区向自贸园区转型升级,坚定不移以开放促改革。以外高桥保税区为代表的海关特殊监管区以其封闭运作、高效便捷的独特优势,成为浦东发展国际贸易、探索开放型经济的桥头堡。2009 年 11 月,市委市政府决定成立上海综合保税区管委会,对洋山保税港区、外高桥保税区、外高桥保税物流园区和浦东机场综合保税区进行统一管理,在全国率先探索整合优化特殊监管区、向综合保税区转型升级。上海综保区的体制优势迅速凸显,功能创新迅速发力。在提升全球航运资源配置能力方面,以国际航运发展综合试验区为载体,先后推出水水中转、国际中转集拼、启运港退税、保税船舶登记等改革试点,增强了洋山港在航运中心建设中的枢纽港地位,提升了中转枢纽功能。在航运金融业务创新方面,上海综合保税区率先

探索单船单机融资租赁(SPV)业务试点,打破了外资公司长期垄断的融资租赁格局,丰富了我国航运金融业务的发展;在全国首家启动期货保税交割试点,启动保税仓单质押融资试点、推出洋山铜溢价,促进了国内期货价格与国际的接轨,提升了大宗商品资源配置能力。在促进贸易便利化方面,围绕企业的跨境资金运作需求,外汇监管部门于 2005 年在浦东率先推出“外汇九条”改革举措,探索跨境放款、外汇集中管理、集中收付汇等一系列突破;2010 年和 2012 年,探索开展国际贸易结算中心试点和跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点,进一步提升资金的跨境运作水平,为国家扩大和深化外汇领域监管改革提供了重要基础。围绕口岸进出便利化需求,率先在全国海关开展分类通关和无纸化通关改革试点,推进海关、边检、检验检疫申报单“三单合一”,设立全国质量检验检疫创新区、全国入境再利用产业检验检疫示范区,推进通关通检模式创新。

浦东以特殊监管区为平台推进开放型经济发展的探索实践,为中国(上海)自贸试验区的设立创造了条件。国家把自贸试验区作为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”,极大地拓展了浦东综合配套改革先行先试的内涵和空间。当前,浦东正围绕营造国际化、法治化、市场化的营商环境,争取率先借鉴推广自贸试验区的成功经验,实现联动创新、相互促进,积极做好自贸试验区与“四个中心”建设联动的主战场。

二是围绕国际金融中心核心功能区建设,不断推动金融领域改革创新。在加快多层次金融市场体系建设方面,完善和深化证券、外汇、货币、期货、股权托管、信托登记等金融市场建设,2006 年中国金融期货交易所注册在浦东,2010 年全国银行间市场贷款转让交易系统在浦东开通,2011 年上海股权托管交易中心落户浦东。以金融市场为平台,不断完善利率、汇率市场化形成机制,推出上海银行间同业拆放利率(SHIBOR)并加强应用,探索完善利率价格形成机制和人民币国债收益率曲线;不断推进金融产品创新和金融对外开放,集聚新兴金融机构,推出上证 50ETF 基金产品和权证产品、金属锌、黄金、白银期货、原油、国债等期货产品,率先开展 QDII 基金试点、开展个人本外币兑换特许业务试点、率先实施跨境贸易人民币结算试点,吸引了一批股权投资、财富管理新兴金融机构集聚。在优化金融生态环境方面,强化金融法制环境建设,成立了全国第一家金融审判庭,在陆家嘴成立了上海金融仲裁院。截至 2013 年底,浦东共有监管类金融机构 794 家,各类股权投资企业 1452 家,财富管理机构 305 家,各类金融专业服务机构 465 家,成为国内持牌金融机构和股权投资及管理企业最密集的地区。

三是促进创新创业,不断完善科技服务体系 and 政策环境。浦东以国务院批准张江成为国家自主创新示范区为契机,深入实

施“聚焦张江”战略,推进区域创新体系不断完善。2010年,浦东新区人大常委会审议通过《关于推进浦东新区高新技术产业化的决定》,为自主创新营造了良好的法制环境。2011年,浦东新区政府制定出台“张江创新十条”,从股权激励、人才集聚、财税政策、科技金融、管理机制等方面,完善对自主创新的政策支持。针对科技型企业融资瓶颈,发挥政府引导和市场机制作用,进一步规范国资创投运作模式,发挥科技平台服务作用,构建了“股权+债权”的科技型中小企业投融资支持体系。在股权方面,构建起覆盖科技型中小企业种子期、初创期和成长期的股权投资体系,在全国率先成立创业风险投资引导基金,开展国资创投改革试点,建立“成本+利息”的退出机制,加强对高技术创业团队的引导支持。创新债权融资体系,开展知识产权质押融资和科技企业信用互助担保业务,探索信用贷款和投贷联动融资方式,解决了一大批轻资产科技企业的首贷难问题。开展土地“二次开发”试点,探索利用存量工业用地建设研发类建筑,满足了企业转型升级需求,有力促进了土地节约集约利用和产城融合发展。开展入境生物材料检验检疫、集成电路保税监管模式等改革试点,解决了高新技术产业在税制、口岸监管等方面面临的问题,促进了重点高新技术产业的发展。开展“代持股专项资金”试点、“两个1000”和“双定双限”商品房改革探索,降低了人才居住和创业成本。

四是积极探索管理和政策创新,支持新业态、新模式发展壮大,提升总部经济和平台经济发展能级。围绕完善总部经济发展环境,2011年和2012年连续两年,浦东新区联手工商、海关、检验检疫、外汇管理、出入境等部门出台支持总部经济发展的“总部12条”和“总部14条”。截至2013年底,浦东已集聚了214家跨国公司地区总部,约占全市一半。针对平台经济等新业态、新模式发展需求,浦东不断深化管理和政策创新,努力为体现市场需求、富有创造活力的企业打通发展瓶颈。以春宇供应链为试点,解决了企业性质认定、运输资质取得、外汇支付、授信担保等一系列政策瓶颈问题;以普兰为试点,探索将票据中介业务引入规范管理的发展通道。针对商业保理、融资租赁等较为成熟的新兴行业,出台政府规范性文件,形成政府、市场合力推动发展的良好格局。

### 着力改变城乡二元经济社会结构, 不断完善城乡统筹发展体制和基层社会治理模式

针对区域发展不均衡、城乡二元结构依然存在、城市与社会功能相对滞后等问题,浦东加大改革创新力度,努力提升社会治理能力和城乡公共服务水平。

一是建立城乡一体化的公共服务机制。率先推进基础教育

和社区医疗卫生服务管理体制的区级统筹,实现了基础教育统一拨款标准、统一硬件配备、统一信息平台、统一为教师提供培训与发展机会,街镇社区卫生服务中心由区级统筹管理保障。在此基础上,开展教育“管、办、评”改革试点,探索医疗卫生联合体模式,推动社区卫生服务中心与二级、三甲医院建成联合体,提高了城乡基本公共服务均衡化水平。“两区合并”后,进一步推进教育、卫生、保障标准的南北对接,基本公共服务实现全区统筹,教育、医疗卫生体制实现一体化管理,农保区级标准实现“二元并轨”。2010年起,在社区卫生服务中心推进全科医师家庭责任制。为加强城乡公共服务人才的均衡化,今年浦东制定出台了引导教育、医疗人才向偏远郊区基层流动的综合激励保障办法,“教育六条”和“卫生八条”政策即将实施。

二是探索多层次的社会共商、社区共治新机制。深化居(村)民自治机制,在全市率先建立居委会建设经费保障制度,出台文件规范街镇居委会成员薪酬待遇和居委会日常工作经费,激发居民的参与动力,促进居委会能力提升。探索形成“1+X”基层民主治理模式,通过建立健全村级事务民主管理、民主决策、民主监督的一系列制度和操作细则,推进村级事务管理民主化、决策科学化、实施透明化,形成“村情民知、村策民决、村财民理、村绩民评、村利民享”的村级治理机制。搭建社区共治平台,在各街道普遍建立了社区委员会,以社区居民代表会议为载体,调动社会各方力量参与社区公共事务共商共治;在郊区、大镇和快速城市化地区探索“镇管社区”模式,在镇以下分类设立社区管理服务平台,探索引入社区共治机制。

三是推进有利于城乡一体化的农村综合改革。推进宅基地置换、集体建设用地流转试点,在集体建设用地盘活方面进行了有益探索;开展农村承包土地经营权流转试点,建立镇土地流转管理服务中心,探索建立规范全镇农村土地承包经营权流转行为的信息公开机制和公平、公开、公正的市场监督机制。开展村集体经济组织股份化改革试点,以“村资分离”、“联村管理”“股份制改造”等为主要内容,深化村级管理体制变革。

党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角,作为全国第一家综合配套改革试验区,浦东将继续承担起全国改革开放排头兵和科学发展先行者的重大使命,认真学习贯彻习近平总书记近期在上海考察时的重要讲话精神,进一步推动中国(上海)自贸试验区建设与浦东综改有效联动,营造国际化、法治化、市场化的营商环境,进一步落实创新驱动发展战略,以自主创新引领经济发展和产业升级。在推进改革的过程中,认真践行社会主义核心价值观,加强干部队伍能力建设,以奋发有为的精神状态促进浦东综改试点和全面深化改革进程取得新的胜利。▲

# 发挥先行先试示范带动作用当好全国改革开放的排头兵—浦东新区综合 配套改革试点九年进展综述



作者: [浦东新区发改委](#)  
作者单位: [浦东新区发改委](#)  
刊名: [上海人大月刊](#)  
英文刊名: [SHANGHAI RENDA YUEKAN](#)  
年, 卷(期): 2014(7)

引用本文格式: [浦东新区发改委](#) [发挥先行先试示范带动作用当好全国改革开放的排头兵—浦东新区综合配套改革试点九年进展综述](#)[期刊论文]-[上海人大月刊](#) 2014(7)