

新时代上海发展不平衡不充分 问题研究

程进¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】:上海应立足作为建设更高水平小康社会和迈向全球城市的社会主义国际化大都市的目标,深入分析新时代上海发展不平衡不充分矛盾的主要表现、主要难点与瓶颈,充分借鉴国际大都市解决发展不平衡不充分问题的主要经验,统筹推进经济、社会、生态各方面协调发展,着力抓重点、补短板、强弱项,不断提升城市吸引力、竞争力和创造力,不断提升城市宜居水平,更好推动人的全面发展、社会全面进步,推动上海实现更高质量发展,为人民创造更高品质生活。

【关键词】:发展不平衡不充分 高质量发展 优化营商环境

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)07-0050-011

一、上海发展不平衡不充分问题的主要表现

(一)上海发展不充分的主要表现

1. 上海发展不充分的综合判断。普华永道 2016 年发布的《机遇之都 7》调研报告,从“智力资本和创新”“技术成熟度”“门户城市”“交通和基础设施”“健康、安全和治安”“可持续发展和自然环境”“人口结构和宜居性”“经济影响力”“宜商环境”和“成本”等 10 个领域,对 30 个作为全球商业和金融中心城市的经济和社会发展进行了全面考察。与伦敦、纽约经济社会发展结构特征的对比,上海除了“门户城市”得分高于纽约外,其余领域均与伦敦、纽约有一定差距,其中“成本”虽与其他领域相比得分水平低,但高成本也是全球城市的共同特征,因此上海全球城市建设过程中“成本”领域的不充分问题并不显著。上海总得分是 901 分,纽约与伦敦的平均得分是 1395 分,上海与伦敦和纽约平均水平之比为 0.646,上海 10 个领域与纽约和伦敦对应领域平均得分之比低于 0.646 的为“宜商环境”“智力资本和创新”“人口结构和宜居性”“健康安全和治安”,“健康安全和治安”中的道路交通安全、医疗体系服务水平、养老服务指标以国家尺度的数据进行替代,而上海在这些领域高于全国发展水平,暂不能以此判定上海该领域的不充分是否显著。因此,与顶级全球城市相比,上海的“宜商环境”“智力资本和创新”“人口结构和宜居性”的不充分程度相对较大,^②并与经济社会其他领域存在发展不平衡问题,解决城市突出的不充分问题有助于改善各领域发展不平衡问题。从上海自身经济社会各领域发展比较来看,环境、居住、交通等与宜居密切相关的领域同样表现出与其他领域的发展不平衡问题。从上海美好生活需要各领域的发展比较来看,生态环境、住有所居、行有所乘、劳有所得与其他领域相比,

¹**基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2018-A-005)。

作者简介:程进,经济地理学博士,上海社会科学院生态与可持续发展研究所自然资源研究室主任。本文参与撰写人员:倪外、方田红、尚勇敏、张云伟、张希栋、吴蒙、辛晓睿、曹贤忠。

^②①宜商环境主要受创业便利性、出入境的便捷、外国大使馆或领事馆的数量、小股东利益保护能力评估、企业运营风险评估、税率等影响;智力资本和创新主要受城市创新、受高等教育人口、世界级大学排行、知识产权保护等影响;人口结构和宜居性主要受生活质量、劳动力人口、移民吸引力、城市的吸引力、气候、基础设施(特别是交通)、安全、经济繁荣以及信息传播等影响。

不充分的程度相对明显,与其他领域表现出发展的不平衡现象。

2. 创新领域的发展不充分表现。(1)城市创新软环境、创新主体资源发展不充分。从普华永道发布的《机遇之都7》中“智力资本和创新”各子领域排名看,与其他国际大都市相比,上海在“数理技能掌握”领域一枝独秀,排在第1位;在“知识产权保护程度”“创业环境”等创新软环境方面排名靠后,并大幅落后于纽约、伦敦;在“受过高等教育人员比例”“世界级大学排行”等创新主体资源方面排名同样大幅落后于纽约、伦敦。在网络覆盖率和公共交通分担率方面,上海基本与纽约持平,反映出上海创新发展的硬件设施基本已接近或达到全球顶端城市水平,但创新影响力和创新软件条件还有所欠缺。(2)城市国际吸引力有待加强。全球城市需要国际化人才,要具有全球竞争力,就要吸引来自世界各地最优秀的人才。外籍人才的多少成为衡量城市国际化的重要指标,反映了城市能在多大程度上吸引外国企业、外国人才。2017年,上海入境游客数量为873万人次,不足纽约的50%。纽约外国人口占比37%,伦敦外国人口占比27%。上海是一座国内移民城市,而非国际移民城市,知识型人才国际化水平不高,上海还没有达到其他全球城市由国内、国外两类居民共同影响经济发展的程度,这表明上海在全球经济辐射力、国际影响力等方面发展的不够充分。

3. 人文领域的发展不充分表现。(1)人均公共文化设施不足。从全球城市内部而言,高品质宜居生活环境应从安全性、便利性和舒适性等方面进一步突显对城市中生活居民的精神需求、休闲娱乐等方面的满足和实现。上海的精神享受和休闲娱乐设施总量上均少于纽约与伦敦,再加上3倍于纽约与伦敦的人口总基数,使得上海公共文化服务万人拥有量远远落后于顶级全球城市。(2)满足基本生活需求的供给有待进一步提升。上海市民对公共服务的安全感依然较低,对医疗服务、住房保障、养老保障等基本公共服务的关注度最高,而对休闲娱乐等发展型的公共服务关注相对较低,依据马斯洛的需求层次,上海公共资源配置还处在满足居民的基本生存和安全需求的阶段。

4. 生态领域的发展不充分表现。(1)城市生态功能需进一步增强。上海自2001年启动《上海城市森林规划》后森林覆盖率不断增加,目前已达16.2%,但距2035年全市森林覆盖率达到23%的目标仍有不小距离。(2)城市环境质量有待充分改善。2017年,上海细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度为39微克/立方米,为历年最低水平,但未达到国家环境空气质量年均二级标准,距离世界卫生组织(WHO)制定的小于10微克/立方米的安全值还有不小差距。而2017年纽约已达到5.1微克/立方米,伦敦为13.23微克/立方米。(3)环保基础设施建设有待加强。一是污水厂网建设没有跟上城市快速发展的增量需求。上海地表水质总体不能满足功能需求,全市259个长期监测断面氮、磷污染物普遍超标,劣V类断面超过60%,主要原因在于污水管网等基础设施不足。二是生活垃圾分类减量设施不健全。上海垃圾分类尚待在全市全面推广,垃圾分类回收装置数量、分类运输设施有待完善。

(二)上海发展不平衡的主要表现

1. 创新发展不平衡:科技创新活动空间分布不平衡。(1)创新活动在近郊集中的特征明显。1990年代以来,上海创新格局整体表现出“东移南下”的发展趋势。早期上海创新产出极值区基本集聚在浦西主城区,随后上海创新产出的空间分布格局开始呈现出分化趋势,“聚焦张江”战略的实施使得张江高科技园区成为上海创新产出新的增长极,与金桥一同发展成为浦东新区创新产出的极值区。(2)中心城区创新环境发展不平衡。按照全球城市发展趋势,创新活动将在成熟城市化区域及中心城区重新集聚,当前上海中心城区创新环境发展不均衡,将影响创新资源在中心城区的集聚格局。(3)工业用地绩效空间不平衡。目前上海建设土地已达“天花板”,伦敦、纽约等全球城市工业用地占建设用地的比重在5%以下,而当前上海工业用地占建设用地比重为27%,到“十三五”末要降至17%,必须着力提高经济密度,提高产出绩效。上海现状工业用地中104地块占比52%,195地块占比24%,198地块占比24%。^③上海工业用地绩效低于伦敦、纽约等全球城市,自身内部不同区位的工业用地产出水平差异也较大。从地均产出看,2016年上海市级开发区、城镇工业地块分别为61.42亿元/平方公里和40.93亿元/平方公里,国家级开发区为117.42亿元/平方公里。从单位土地税收看,上海市级开发区、城镇工业地块分别为4.4亿元/平方公里和2.9亿元/平方公里,国家级开发区为27.8亿元/平方公里。国家级开发区品牌优势突出,基本已进入成熟发展时期,项目质量较好,产出水平较高;市级开发区和产业基

^③①104地块指上海现有104个规划工业区块;195地块指规划工业区块外、集中建设区内的现状工业用地,面积大约195平方公里;198地块指规划工业区块外、集中建设区以外的现状工业用地,面积大约198平方公里。

地目前大多处于开发发展阶段,产出水平有待提高;部分城镇工业地块主要依靠乡镇企业,缺乏龙头企业,难以形成产业集聚群,产出水平较低,产业调整任务艰巨。上海总体上土地浪费与土地紧缺并存,需要对现存的工业用地进行二次利用和开发,以充分提高经济密度,为经济总量迈上新台阶做出贡献。

2. 人文发展不平衡:公共服务设施供需空间不匹配。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》提出,打造15分钟社区生活圈,社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率将达到99%左右,即让市民在以家为中心的15分钟步行可达范围内,享有较为完善的养老、医疗、教育、商业、交通、文体等基本公共服务设施。从公共服务设施供给看,小区周边公共服务能力随着距市中心距离的增大而减弱,越靠近市中心的小区,公共服务设施分布水平越充分,离市中心越远的小区,周边公共服务能力普遍减弱。不同城区在单项指标表现上具有特色,黄浦、徐汇、长宁、虹口、杨浦、静安、普陀7个中心城区的教育、养老、商业、交通的达标率都较高,郊区住宅小区的教育和商业达标率相对较高。从需求层面看,不同空间城市居民的生活需求具有趋同性。郊区居民对生活需求的关注度与中心城区居民不相上下,对学前教育、就业、休闲娱乐、交通等公共服务的需求还高于中心城区。从各区居民对各项生活需求的关注度分布看,养老保障和医疗服务几乎在所有区中都排在前列,各区居民的生活需求结构较为相似,而由于公共服务资源供给的空间不平衡,使得公共服务设施供需空间分布不匹配,加剧了城市宜居水平的空间不平衡。

3. 生态发展不平衡:城郊接合部生态环保压力较大。(1)近郊区是大气降尘的主要分布区。2017年上海PM_{2.5}浓度则呈西高东低的分布特征,反映了受周边区域影响较大。从各区大气降尘量看,2017年上海降尘量在空间上为:近郊区(53.9吨/平方公里)>中心城区(51.8吨/平方公里)>远郊区(45.7吨/平方公里)。(2)近郊结合部是黑臭河道主要分布区。随着经济发展,大量外来人口导入并集聚在近郊接合部和工厂企业周边地区,导致更多的垃圾、污水直接排入河道。郊区人口密度远低于中心城区,难以通过远距离收集建设集中污水处理厂,只能分散治理污水,而郊区各区往往经济条件差、技术和管理水平低,传统污水处理工艺不适用,且污水处置设施不健全,使得近郊接合部和郊区河道水质常年劣于Ⅴ类。(3)生态空间供需空间分布不平衡。由于中心城区土地资源有限,中心城区可供开发为公园绿地等开放式生态空间的土地量少,上海公园绿地主要集中在郊区。2016年,中心城区人均公园绿地面积仅3.9平方米,远低于上海平均水平(7.83平方米)。中心城区由于人口密集,居民对公园绿地的休闲游憩需求旺盛,2016年,中心城区单个公园平均游玩人次达到180万人次,其他城区单个公园平均游玩人次仅为40万人次,中心城区和郊区生态空间供需不平衡。

二、解决发展不平衡不充分问题的难点和瓶颈

(一)外部条件变化使上海优势减弱

长三角区域城市发展对外资的依赖度下降。上海发展总部经济最大的优势在于贴近市场,尤其是临近长三角市场。跨国公司通过FDI的形式,在长三角区域广泛进行生产布点,需要在中心城市上海设立地区总部从而实现规模经济,降低交易成本。但近年来长三角区域经济发展对外资的依赖度降低,苏浙沪FDI总量呈下降趋势,使得上海在吸引跨国公司地区总部方面贴近市场的优势减弱。长三角区域总体处于以制造业为主的引资结构转向以服务业为主的引资结构,但制造业引资下降的同时,服务业引资还没有跟上,导致引资总量下降。长三角区域外资企业的中国总部一般设在上海,区域对外资依赖度下降一定程度上会影响上海的总部经济。

国内其他城市对外资的竞争。随着中国经济在全球经济体系中由附属地位变成重要的一极,外资将由占领中国市场为主,转变为分享中国企业增长红利为主;中国将由接受直接投资企业为主,转变为接受资本市场投资的间接投资为主。北京作为首都,对外资的吸引力和影响力逐渐增强,2017年,境外世界500强企业在京设立外资公司及分支机构的达到70%,服务业企业总部占比超过90%,在京地区总部中,投资性公司占比达到68%,商业服务业高精尖企业占比达到90%。2017年,北京全年实际利用外资增长86.7%,规模跃居全国第一,近5年来引进外资规模占到改革开放以来总量的40%。

来自亚太地区城市的竞争。在新加坡、中国香港、上海、悉尼、东京和北京等6个主要亚太城市中,新加坡凭着长期建立的有利

于企业的经商和监管环境,成为跨国公司设立地区总部最具吸引力的城市,共有 4200 家企业区域总部。截至 2017 年底,上海跨国公司地区总部数量为 625 家。上海吸引跨国公司地区总部的最大优势是贴近市场优势,而新加坡的最大优势则是低税率的简单税制和高度的贸易便利化。上海如何扬长避短,与亚太地区门户城市进行差异化竞争,是解决国际影响力发展不充分中的一大挑战。

(二)相关政策标准还需进一步完善

在国外,一些国家开始对商业模式创新通过授予专利等方式给予积极的鼓励与保护。目前,美、日、欧 3 个世界上最主要的专利实体都已逐步承认了商业方法的专利性,美国将商业模式专利归入商业方法(businessmethod)专利类(Class705),世界知识产权组织(WIPO)也颁布了分类号为 G06Q“特别适用于管理、商业、金融、监管或预测用途的数据处理设备或方法”的国际专利分类。上海各区企业创新活动中组织创新占比相对较高,特别在中心城区,开展组织创新活动的企业占比高于产品创新、工艺创新等创新活动。但与国外这一领域所取得的进展相比,上海对商业模式创新等创新活动的评价体系尚不完善,目前对创新的支持方式上倾向于项目化的支持,企业的服务创新和商业模式创新活动难以得到定量的描述。由于中心城区企业商务服务活动的特有属性,使得其科技创新活动界定标准模糊。虽然 2017 版《专利审查指南》关于商业方法内容有所改动,但针对既包含商业规则,又包含技术特征的申请,其审查只针对技术方案部分,而并不会考量商业规则中的创造属性。

(三)外资与自主创新体系关联不高

国企、民企、外企是上海的创新主体,但都存在一定程度的创新瓶颈。国企的考核、任命、任期制度,决定其对创新缺少持续动力,国有经济没能完全体现出创新主力军作用。外企主要是基于中国市场产品营销的外围创新,虽有一定的技术溢出效应,但不会触及核心技术环节。民营企业多数集中于商贸、地产等第三产业,科技创新优势不明显。在自主创新方面总体表现出“国企大而不强、外企强而不为、民企做而不大”的现象。

截至 2017 年底,上海外资研发中心累计已达 426 家,外资研发中心数量占中国内地总数的 1/4,吸收中方研发人员总数超过 4 万人,占上海全市研发人员总数的 16%。《上海市战略性新兴产业发展“十二五”规划》曾指出,外资研发中心与自主创新体系的关联度不高。跨国公司更多的是利用上海本土的创新资源,其技术保密规律和技术扩散壁垒,使得创新成果的本土产业化以及通过技术扩散促进上海产业升级的力度较低。如何提升外资研发中心与上海自主创新体系的关联度,是解决不平衡不充分问题需要突破的难点。

(四)人口集聚带来的资源环境压力

从人口总量的集聚看,人口大量集聚,将带来人均公共服务设施不足、污染防治难度加大等一系列问题。上海公共文化设施总量与纽约、伦敦等全球城市的差距较小,但由于城市人口规模庞大,人均水平较低。人口集聚给城市生态环境同样带来巨大压力,水环境是上海最突出的短板弱项,经过多年治理,上海工业污水减排取得显著成效,但城镇生活污水在人口增长的压力下减排难度不断加大。未来,随着留学人员的回国潮,外籍人员的引入,全面放开生育政策,上海人口还会增长,人均公共服务资源需求量会增加,居民生活污染物排放量也会增加,城镇生活污水减排将成为生态之城建设的明显短板。

城市向郊区迁移的人口以中青年为主,使得中心城区 60 岁以上老年人口占户籍人口的比重均超过 30%,其中黄浦区更是高达 61%。中心城区 60 岁以上老人的绝对数量总体也高于其他区。城市人口年龄结构的分布变化,对公共服务设施的空间分布提出相应要求,如中心城区是上海开展养老工作的重要区域,需要城市在实现公共服务的平衡发展过程中兼顾不同城区的公共服务需求结构的不均衡。

(五)效率优先的发展惯性持续存在

改革开放之初,为了将有限的资源投入到最急需发展的领域,“先富”政策内在地蕴含了区域、城乡、行业、群体的发展不平衡。为了促进生产力快速发展,鼓励一部分行业、一些地区先发展起来。“先富”政策的本质就是效率优先,这在一定程度上加速了社会资源分配的分化,加剧了经济社会不同领域间的不平衡、城乡不平衡、地区发展失衡等。在国家“效率优先”的大背景下,上海的发展也是集中有限资源优先发展重点区域和重点行业,在局部条件优化的区域大力发展先进生产力,如“聚焦张江”战略,以点带面推动城市整体发展。

未来,做大经济总量、做大经济规模、提高经济密度将成为上海提升城市能级和核心竞争力的主要抓手。如何让有限的资源发挥最大效益、以最少的要素投入获得最大的产出,是上海实现高质量发展需要考虑的问题。在此背景下,上海经济社会发展中仍会保持效率优先的方针和发展惯性,特别是资源配置以效率优先为原则显得十分必要。上海在优化营商环境方面将围绕效率优先、创新优先等进行积极探索,打造上海营商环境不可替代的新亮点、新标识,真正使特色更特、亮点更亮。

(六) 郊区与中心城发展环境不平等

上海郊区各区在行政级别上与其他省份的地级市相同,但在管理范围、管理权限、统筹协调能力等方面与周边城市相比不具有优势。资源配置、审批权限由市级层面主导,郊区各区缺乏应有的主导权和自主性,大大降低了郊区建设的效率。除临港新城是市、区联手开发以外,其他新城均是以区为主进行建设,除临港新城的建设用地指标实行单列以外,其余新城建设用地的指标都要区内平衡。总体上市级层面负责中心城区建设,郊区负责郊区建设,郊区新城建设的资金基本仅靠一个区的财力承担,基础设施建设的资金压力较大。

上海城市发展的空间方向本质上还是市区的摊大饼,“远郊”发展速度缓慢。从多中心、均衡化发展的角度,距离市中心近的郊区,不需要很强,因为有市中心辐射周边;距离市中心远的郊区,反而需要更强,因为需要支撑带动周边地区的整体发展。由于中心城区与郊区的发展环境不平等,使得郊区产业支撑能力不强、公共配套服务设施不全,经济社会各领域的空间不平衡问题的解决面临挑战。

三、上海解决发展不平衡不充分矛盾的思路与对策

(一) 解决发展不平衡不充分矛盾的总体思路

1. 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想,从全面贯彻党的十九大、十九届二中全会、十九届三中全会精神的要求出发,以建设更高水平小康社会为目标,围绕建设“五个中心”和社会主义现代化国际大都市以及“卓越的全球城市,令人向往的创新之城,人文之城,生态之城”的战略愿景,立足新时代上海发展所处的历史方位,立足上海作为建设更高水平小康社会和迈向全球城市的社会主义国际化大都市的特征,深入分析新时代上海发展不平衡不充分矛盾的主要表现、主要难点与瓶颈,充分借鉴国际大都市解决发展不平衡不充分问题的主要经验,统筹推进经济、社会、生态各方面协调发展,着力抓重点、补短板、强弱项,不断提升城市吸引力、竞争力和创造力,不断提升城市宜居水平,更好推动人的全面发展、社会全面进步,推动上海实现更高质量发展,为人民创造更高品质生活。

2. 工作重点。(1) 推进科技创新中心建设。加快提高上海城市自主创新能力,建设张江综合性国家科学中心,围绕提升集中度和显示度推进大科学设施建设,筹建一批国家实验室,实施一批市级重大专项,培育一批创新性企业和高科技企业,建设一批国家“双创”示范基地;加强科技体制机制创新,实施人才高峰建设计划,完善人才梯次资助体系,依靠具有国际影响力的科技创新中心为抓手,创新驱动上海城市转型发展。(2) 深化供给侧结构性改革。建设国际金融、贸易、航运中心,稳步推进原油期货等业务创新,促进融资租赁业发展,继续争取重要金融机构设立上海总部,要打好防范化解重大风险攻坚战;加快集聚贸易型总部、功能性贸易平台,培育各类新消费,打造国际消费城市;积极发展航运金融、邮轮经济等高端航运服务业,进一步完善现代航运集疏运体系。(3) 深入推进两个扇面开放。围绕“三区一堡”“三个联动”等重要载体,依托洋山深水港和浦东国际机场等,积极探索建设自

由贸易港;全面实施市场准入负面清单制度,拓展国际贸易“单一窗口”和自由贸易账户功能;落实服务国家“一带一路”建设桥头堡行动方案;举全市之力办好中国国际进口博览会。推动长三角区域规划、基础设施、城镇体系、要素市场、产业布局、科技创新、公共服务、生态保护一体化发展,努力把长三角建设成为全国贯彻新发展理念的引领示范区、全球资源配置的亚太门户、具有全球竞争力的世界级城市群。(4) 提高保障改善民生水平。统筹推进旧区改造、城市有机更新、历史风貌保护、大居建设,在全市范围试点旧改新政策;抓好就业社保和养老服务,推动实现更高质量就业,全面推行长期护理保险试点;加快教育卫生改革发展,全面落实高校“双一流”建设任务,做实“1+1+1”签约服务机制,扩大家庭医生制度受益面;推动文化体育发展,重点落实文化创意产业创新发展“50条”,为市民提供更均衡、更优质的公共服务。(5) 提供更多优质生态产品。树立生态福祉底线思维,锚固自然生态格局和基地,严格控制城市增长边界;加强沿江、绿地林地生态系统保护,沟通河网水系,改善水动力条件,提高自净能力,提升生态服务功能;提升环境响应能力;加强城市水土气环境综合治理,建设开放共享的绿色公共空间,建设清水环绕、绿意盎然的生态之城,全方位提升城市市民生态福祉。(6) 加快推进城乡融合发展。建设美丽乡村,加强乡村风貌保护,加快推进完成农户村庄改造项目和农村生活污水处理工程;发展都市现代绿色农业,推进结构调整,完善农业政策,增加绿色农产品供给;深化农村改革,全面完成村级产权制度改革,稳妥推进镇级产权制度改革,壮大集体经济;继续盘活农村存量建设用地,增加农民收入。(7) 推进政府服务能力改革。深入推进“放管服”改革,深化“证照分离”改革试点,实施优化营商环境行动方案,深入推进“互联网+政务服务”;深入推进依法行政,推进综合执法改革,深化政务公开;推进政府作风建设,严格落实“一岗双责”,提高职能部门的服务意识,实现从“脸难看、事难办”“脸好看、事难办”到“脸好看,事好办”。

3. 实施路径。(1) 以规划引领优化城市资源配置。为解决当前政府配置资源中存在的配置效率较低、公共服务供给不足等突出问题,围绕国家要求、上海城市发展目标愿景和全球城市发展趋势,加快出台城市公共服务均等化、城市生态品质建设、乡村振兴、城市精细化管理等领域的规划和实施方案,形成一批促进城市更平衡更充分发展的综合性、基础性、指导性文件和制度建设框架;抓好规划落地和实施管理,切实维护规划严肃性和权威性,深化细化专项规划、详细规划,通过自上而下地规划制定、政策落实,着力提升政府公共服务供给效能和水平,提升规划对城市资源配置的调控作用,确保规划科学、布局合理,促进城市资源配置效率和城市服务供给能力不断提升。(2) 以科技创新优化产品供给能力。着力推进创新从“追跑跟跑”向“并跑领跑”迈进,加快建设具有全球影响力的科技创新中心,以创新打造新动能、发展型经济、创造新供给、催生新需求,形成以创新引领为鲜明特色的供给侧新优势;着力质量引领,把减少无效供给、扩大有效供给作为主攻方向,对标国际一流供给体系,将设计、标准、品牌作为提升供给质量的三大支撑,推动高端消费回流,引领消费潮流;以精细设计促进供给多样化,以更高标准提升供给品质,以一流品牌树立供给信誉,着力推动互联网和实体经济深度融合发展,以互联网思维、技术和手段,创新供给新业态、新商业模式,创新供给方式。(3) 以生态宜居引领更高品质生活。坚持生态惠民、生态利民、生态为民,不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要;最大限度回归自然,构建各类自然要素肌理自然延续的生态体系,丰富生态群落体系,促进生态建设与社会文化建设的有机融合;充分关注不同层次市民的生态需求,营造更富有人文关怀的城市公共活动空间,构建更舒适宜居的人居环境,积极构建绿色触手可及的城市图景,积极打造生态的、有复原力的城市和社区,让人们在一个天蓝、地绿、水清、生机勃勃的环境中工作生活。(4) 以人文情怀提升城市发展温度。抓住市民群众关心的教育、卫生、就业、养老、住房、文化体育等基本公共服务,让服务更便捷可及,着力解决交通等大城市发展面临的普遍难题;着眼于高等级公共服务供给,建设一流文体设施,使上海成为具有国际吸引力的宜居之都;着眼未来城市对生态环境的更高要求、更严标准,打造更多优美的生态空间,让老百姓有更多机会亲近自然。^①(5) 以精细管理推动分类精准施策。推进城市精细化管理是上海历史方位和现实发展的需要,上海需要加快建立健全与超大城市特点相适应的城市综合管理标准体系,为精细化管理提供标尺和依据;精准“补短板”,全面提升城市管理和公共服务水平,通过多个方面的锻造,让精细化融入城市规划、建设、管理和服务的各个环节和领域,逐步推进上海城市管理的社会化、法治化、智能化、专业化水平。^②(6) 以协同发展共建全球城市区域。上海建设全球城市,实现高质量发展和更平衡更充分发展,必须依托长三角区域,推动长三角城市区一体化发展,建立起全球联系并融入全球城市网络之中,依托长三角区域先进制造业体系,借助长三角区域的广泛对外经济联系,发展流量经济,增强城市网络便利性和通达性。

^①《注重高质量发展打造高品质生活》。<http://sh.people.com.cn/n2/2018/0116/c134768-31146209.html>。

^②《上海要实现李强书记提出的“绣”出城市管理精细化品牌,还要在哪几个方面精准发力》。
<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=78768>。

（二）创新驱动城市更平衡更充分发展

1. 积极推动产业供给侧结构性改革。一是应持续推进产业创新,淘汰落后过剩产能,大力发展新产业和新业态和战略性新兴产业、现代服务业,优化提升集成电路、生物医药、汽车等世界级先进制造业发展水平,培育壮大智能装备、航空航天、海洋经济、生命健康和机器人等未来产业,提供新的产品和服务,增加消费需求和价值观转变下的新型产品供给。二是优化现有要素供给结构,调整产品供给结构和产品与服务质量,从深层次上解决供给同需求错位问题,解决低端产能过剩与高端有效供给不足,个性化消费、多样化消费难以得到充分满足,以及城市产品创新能力不能满足人民日益增长的需求等问题。

2. 建立需求导向型的创新服务体系。一是对标国际最高标准、最好水平,加快推进政府自身改革,深入落实上海市委市政府关于打造最优综合营商环境的要求,对标国际最好水平,补齐短板弱项,用公务员的“辛苦指数”,换来群众的“幸福指数”、企业的“发展指数”。在政府权力集中的垄断性领域彻底推行政企分开,在深化“放管服”改革、提高政府服务效率的同时,更要着力于培育新产业、新业态、新模式,打破行政干预导致的横向、纵向经济分割。二是建立面向消费需求的创新体系。把握全球城市发展数字技术、生物技术、纳米技术、神经科技,发展众创空间、联合办公空间、公共实验室、空间共享,以及人工智能、无线网、包容性社区、智慧国、共享经济等创新趋势,顺应上海城市居民生活方式、社会结构、价值观等变化趋势(可持续生活成为主流、居民生活智能化、消费需求多元化个性化、学习型社会、中产阶层数量扩大等),积极推动上海城市创新发展模式转型,积极完善创新产品供给形势,完善科技创新体系、建立终身教育体系、服务型城市治理体系,营造激发活力的制度环境等。

3. 促进中心城区创新功能不断提升。上海中心城区创新街区建设的主要策略:一是发挥核心机构的引领作用,有助于创新街区找到主要创新源头并进行产业链延伸和配套,形成明确的创新发展格局。二是促进合作,创建紧密的生态系统以促进创造性增长,将小公司与提供资本获取的大公司相互交织。三是提供“公共空间+规划”,建立丰富的合作开放空间和场地,主要包括社交型公共空间和办公型公共空间,其中社交型公共空间包括绿地、广场、价格适中且24小时营业的零售型公共空间,办公型公共空间包括规划建设共享办公空间、孵化器、加速器和公共创新中心等。

（三）推动城乡和城区功能的平衡发展

1. 以非核心功能疏解优化空间格局。合理布局上海16个区的核心功能与非核心功能,形成上海各区多样化发展、协同发展的格局。优化调整中心城区功能,优化提升金融、商务核心功能,成为全球城市核心功能主要承载区,有序推进高端服务业的支撑功能、中高端制造生产功能、部分专业服务功能、研究与试验功能、医疗教育等公共服务功能向郊区新城疏解,支持郊区新城依托制造业基础、创新成本较低、生态环境较好等优势,培育和增强科技创新、总部经济、文化创新等功能,增强郊区反磁力中心作用。在原有城市副中心基础上增加金桥、张江、大场等市级副中心,重点提升苏州河以北、浦东地区等城市综合功能;积极提升城市交通水平,通过城市功能疏解,促进郊区职住平衡和产城融合发展,提升郊区地区发展水平。

2. 以乡村振兴战略缩小城乡差距。一是加快编制《上海乡村振兴规划》,做好村庄布局规划,加强村庄发展分类引导,遵循乡村自身发展规律,保留保护村庄肌理、自然水系,粉墙黛瓦、小桥流水、枕水而居,体现江南特色,改善人居环境、保护传统风貌和自然生态格局。二是加强村庄建设管理,重点保护40个以上具有历史文化底蕴和风貌特色的村庄,保留在资源、环境、规模、区位、产业、历史、文化等方面综合评价较高的村庄,有序迁并环境差、规模小、分布散的村庄,以节约集约用地为导向,引导农民到城镇生活居住。三是明确上海乡村振兴关键举措,以产业兴旺为重点,着力提升郊区产业高质量发展;以生态宜居为方向,着力推进美丽乡村高品位建设;以乡风文明为导向,着力弘扬江南文化;以治理有效为目标,着力加强农村基层基础工作;以生活富裕为根本,着力提高农村民生保障水平。四是建立健全乡村振兴体制机制和政策体系,强化顶层设计、政策创新、投入保障、人才保证,按照国家部署,加快形成财政优先保证、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局,为实施乡村振兴战略提供强有力支撑。

3. 以市级统筹推动郊区新城的发展。一是从上海市级层面整体规划郊区新城建设。成立实体性、专门化的市级新城建设管理机构,全权负责上海所有郊区新城的规划招标、开发建设、组织协调等工作。二是深化郊区产城融合。不断完善郊区功能定位、强化

城区特色、深化产城融合、优化服务管理,使郊区新城真正宜居宜业、充满活力,建设郊区产城融合发展试点,打造产城融合、宜居宜业、功能完善、生态良好、治理有序、文化文明的新城样板。三是鼓励郊区出台各类人才吸引计划。充分发挥其人口产业导入区的功能,在全市层面出台针对不同层次的人才吸引政策,鼓励郊区政府设立各类“人才项目”和“人才计划”为吸引人才“筑巢”,提升郊区新城吸引力、创造力和竞争力。

(四) 补齐公共服务和基础设施的短板

1. 推进城乡基本公共服务均等化发展。聚焦人口导入及人口导出导致的城区人口结构变化,依据常住人口推进城乡基本公共服务均等化和全覆盖,逐步消除不同城区之间公共服务水平差距,构建公平共享、便利多元、弹性包容的基本公共服务体系。切实解决区域、校际教育资源不均衡问题,充分利用移动互联网、大数据等技术,增强现代教育的开放性、可及性和共享性,并合理布局平民化教育服务设施;积极培育多元市场主体,采用公办、民办和混合办学多种方式相互补充,构建教育均衡发展现代教育体系。依靠政府引导、市场驱动,优化城乡医疗资源合理布局,完善基层基础医疗服务网络,进一步完善分级诊疗,引导城市职工就医向基层门诊流转。积极构建公共服务资料交互共享信息化服务平台,为市民提供医疗卫生、食品安全、教育文化、城市交通、公共安全等的综合服务。

2. 增加优质多元化的公共服务供给。(1) 努力提供更加优质的教育服务。贯彻人文化、终身化、国际化的教育理念,推动基础教育开放、优质、多样化发展,构建基于核心素养的课程体系,健全教育质量综合评价系。提升高等教育创新人才培养质量,引进一批世界名校积极推进中外合作办学,吸收国外办学先进理念。构建完善职业教育体系,推进部分普通本科高校向应用型高校转变,支持企业参与办学,完善多方参与的职业教育联动机制。健全以需求为导向的终身教育体系,提供面向各类人群的终身教育服务。(2) 构建多层次、多元化、全方位的医疗健康服务体系,不断满足群众多样化健康需求。积极发展各类医疗联合体,完善分级医疗机制,推进医疗机构对接整合;加强高端优质医疗资源投入,培育一批全球顶级医院,加快打造亚洲医学中心城市和世界医学中心城市。(3) 发展多样化、多层次的新型养老服务。发展家庭养老和社区居家养老为主、机构养老为辅的养老格局,健全养老金融、职业护理、志愿服务多主体参与的老年服务体系,完善中心城区社区养老院、长者照护之家、日间照料中心、老年活动室等,发展小规模、多功能性居家养老服务。完善家庭医生制度,建立全覆盖的养老护理保险制度,完善养老护理人员职业体系。发展智慧养老服务,引入物联网、传感网络通信等技术,打造上海市智慧社区居家养老系统平台,实现养老服务智能响应,打通养老服务最后一公里。

3. 对标国际标准提升垃圾管理能级。对标全球城市,提升垃圾管理能级,要下大决心推进生活垃圾分类,更好发挥社区基层和自治组织作用,采取更加有效的措施,推动形成良好的垃圾分类习惯。科学制定垃圾分类标准体系,大力普及生活垃圾分类知识,让环保理念从家庭垃圾分装开始深入人心;让孩子从小就要学会辨认垃圾,学习不同垃圾的处理方法;对垃圾投放错误的家庭予以处罚,对非居民用户推行垃圾计量收费,力争到2020年适时开展对具备条件的居民用户,实行计量收费和差别化收费,加快推进垃圾分类;加强对垃圾收运公司业务指导和人员培训,对不按规定分类收集运输垃圾的企业和工作人员实行处罚。

(五) 推进城市生态环境持续均衡改善

1. 因地制宜增加优质生态产品供给。大力推进郊野公园建设,优先选择毗邻新城和大型居住社区的地区,以及交通条件较好的地区,逐步提升郊野公园建设水平,完善郊野公园的配套服务设施。针对中心城区生态空间高度稀缺的特点,以提升各类自然资源的生态服务能力为导向,积极推进立体绿化建设,加快推动开放式的屋顶绿化和垂直绿化,市、区政府共同出资(分别占总经费的20%)给予屋顶绿化养护经费支持,对具备条件的房屋全面推进屋顶绿化和太阳能屋顶建设,建设利用屋顶的绿色农场,利用空置商务楼宇发展垂直农场,打造立体绿色城市,发挥其美化城市景观、降解大气浮尘、减轻雨洪压力、缓解城市热岛效应的生态环保功能,让城市融入绿色,让城市回归自然。

2. 见缝插针布局打造绿色生态景观。推进废弃地和闲置地打造绿化景观。结合城市更新和城市土地挖潜,将城市废弃地纳入整治范围,以见缝插针的方式增绿,针对裸露的土地进行补绿,打造新景观,不断提高城区绿化率和品质。优化绿地资源的空间分

布,构建以河流和道路为骨架,以公园、绿地为支撑的自然生态系统。通过文绿结合、体绿结合、拆违建绿等方式,打造多样化绿色生态体系。

3. 多管齐下促进水质得到根本改善。完善水环境基础设施,推进雨污水管分流改造和污水管网完善,加快推进全市雨水泵站的旱流截污改造,减少泵站放江量,通过截污、扩容、升级等方式完善城市污水处理系统,力争“十三五”期末,中心城区截污纳管率达到100%。加强城市面源污染治理,着力解决市政管网雨污管网混接问题,减少城市面源污染。加强河道岸线整治与水生态修复,推进骨干河道生态廊道建设,修复生态岸线,优化驳岸设计,形成连续畅通的公共岸线。推进黑臭河道综合整治和中小河道生态治理,加强河道疏浚工作,充分利用上海城市河网空间肌理,美化、绿化、净化河岸和水体,加强城市河网水景营造,塑造清水环绕、绿意盎然的城市图景。

4. 抓细抓实巩固大气污染防治成果。重点推进工业污染综合治理、流动源污染治理、扬尘污染防治、社会生活源整治等,严格大气污染物总量控制,深化多种大气污染物的协同治理,持续降低主要大气污染物(二氧化硫、碳氧化物、烟粉尘、挥发性有机物等)的排放量。推进绿色交通发展,加强机动车污染防治,巩固清洁能源替代成果,加强工业源挥发性有机物治理,进一步推进老旧车辆淘汰,实施普通柴油用品升级,强化港口船舶大气污染防治等,减少流动污染源对空气环境质量的影响。加强新兴业态的污染防治,重视新技术、新业态产生的新污染,提升邮轮在港污染防控和治理水平。深化近郊区扬尘污染防治,加大装配式建筑推广力度,强化建设工地扬尘污染在线监管,推进堆场、混凝土搅拌站整治;推进重点道路扬尘污染治理,加强渣土运输车辆密闭防漏改造,严查严处重型运输车辆超载超速等违法违规行为,提高道路日常保洁质量。

(六) 倡导和培育绿色低碳的生活方式

1. 提高绿色环保产品的认定和普及。设立绿色环保产品的推广目录,大力推广节能、节水、节材产品,通过补贴、税费优惠等措施提升绿色产品的竞争力,引导企业逐步清退过度包装产品和容易造成水体、土壤污染的一次性产品。加强绿色产品研发,鼓励和支持企业开展产品全生命周期管理,以生产企业为主体对产品进行使用跟踪、回收和再利用。倡导政府机关及其所属事业单位、科教文卫等公共机构开展绿色采购,严格执行节能环保产品强制采购制度,推广环保再生纸、再生办公用品等资源再利用产品。

2. 完善绿色低碳出行基础配套设施。采用新媒体和市场营销手段大力宣传绿色低碳出行理念,将绿色出行与时尚健康的生活方式相结合,提升居民绿色出行的积极性,引导居民选择公共交通和自行车出行。开展出行信息普查和调研,并在此基础上进一步优化公共交通线路,提升公共交通频次和运力,提高公共交通出行的便捷性。探索试点定制公交服务,加快建立快速公共交通系统,着力推进公交枢纽站、公交专用道、“最后一公里”社区巴士和有轨电车建设,完善公共交通站点附近的交通配套设施。

3. 引导共享消费模式的规范化发展。通过宣传和教育加快普及绿色消费、共享消费的理念,积极鼓励共享经济的规模和服务领域扩展,逐步建立和完善有多个细分领域构成的共享经济市场体系。引导和规范共享经济的发展,制定鼓励共享经济企业发展的政策,从上海市财政中划拨资金并引进社会资本共同设立共享经济企业发展基金,完善共享经济监管机制,规避产品和服务共享带来的社会问题和产权纠纷,保障企业和消费者的利益,避免共享经济在探索发展过程中,过度消耗与浪费资源,未见其利而先见其弊。

(七) 加强发展不平衡不充分的监测与管理

1. 构建发展不平衡不充分监测指数。为了能用计量的形式科学地描述一定时期内经济社会发展不平衡不充分的状况,建议借鉴OECD的民生福祉指数,构建由上海市统计局牵头设计、发改委、经信委、人社局等部门共同参与、由各种量化指标组成的评价体系,动态监测发展不平衡不充分问题。通过指标导向和统计调查体系的完善,解决数据缺失、数据口径变化多等问题,更好地服务于现代化经济体系建设和经济高质量发展。

2. 精准化分析城市要素和服务需求。政府管理部门对管理要素的精准化掌握, 并进行全面、准确、精准的统计分析, 是实现精细化管理的基础, 尤其是掌握人口属性, 以及房屋、车辆、交通、基础设施、公共服务、公园绿地等的类型、属性与空间分布等信息, 实时掌握各类要素的分布与动态变化。同时, 调查评估市民社会服务需求, 平衡公共服务等的供给与需求, 精准化地满足不同群体的差异化、个性化服务需求。

3. 标准化助推城市精细化管理水平。制定和出台《上海市城市精细化管理标准》和《关于全面推进上海城市精细化管理的实施意见》, 依法对管理内容、管理目标、标准、流程过程、分工、职责、信息公开等进行明确要求, 实现“全行业覆盖、全时空监控、全流程控制、全手段运用”的高效能管理, 以便推动城市管理从人为化评价走向集约化、量化评价的精细化管理。

4. 协同化推进数据信息的整合共享。加大政府管理部门信息系统的无缝对接, 依托“上海大数据中心”构筑城市数据交换中心或“城市大脑”系统, 实现多部门数据在后台的互联互通、有机整合与共享, 打造类似“数字纽约”的综合性网络信息平台, 消除信息孤岛, 让居民和市场主体通过一个窗口实现全城通办、全程办理, 真正实现“让数据多跑路、让人少跑路”的目标。加大政府数据开放力度, 鼓励社会数据应用的技术创新, 在多领域、多层面开发实用有效的“互联网+政务服务”管理技术, 全面提高城市管理的智能化、智慧化水平。