

深入推进浦东综合配套改革 试点的思路和建议

赵宇刚¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：本文结合“十二五”以来国家综合配套改革试点推进的整体特点和趋势等背景情况，重点从政府职能转变、发展方式转型、城乡统筹发展、创新体系建设、社会组织发展、改革推进机制等方面对浦东综合配套改革试点的情况进行了初步梳理和评价，提出浦东综改在推进过程中存在的“三快三慢”的问题，并就下一阶段围绕上海自贸试验区建设和改革全面深化的总体要求，提出浦东综合配套改革试点要在扩大开放、凝聚改革共识、强化推进机制、做好储备研究等方面有所突破。

【关键词】：综合配套 改革 浦东 自贸试验区

党的十八大明确提出要全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，审时度势，推进重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，这极大鼓舞了新一轮改革的启动。各方对改革作为未来发展最大红利的共识进一步统一，对坚持社会主义市场经济体制的方向进一步坚定，对完善改革顶层设计建立改革推进综合推进机制的重要性进一步深化。

改革的共识已经凝聚、改革的力量正在汇集、改革的路径逐步清晰，都希望加快解决长期以来困扰改革前行的基础性、深层次、结构性问题和矛盾。上海要当好全国开放的排头兵和科学发展的先行者，必须啃下与科学发展、率先转型紧密相关的一系列改革“硬骨头”，而在这一过程中，浦东综合配套改革试点能够发挥重要作用。

一、“十二五”以来浦东综改的背景形势

深化改革、创新体制是“十二五”实现转型发展的关键动力，十八大、十八届三中全会明确提出要坚持改革的整体性、协调性和综合性，把改革持续推向深入。对于上海而言，要完成“四个中心”建设、形成服务经济为主产业结构、建立国际大都市的管理模式等一系列重大任务，这都需要在体制机制方面取得率先突破，完善制度保障，而这些重大领域的体制创新也是浦东综改革的主阵地，因此，上海要进一步发挥浦东综合配套改革试点的作用，在改革的深水区、前沿区形成更多具有引领意义的重大突破。

（一）国家综合配套改革试点总体情况

1、深化改革开放是有效应对世界发展格局调整的重要保障。受到金融危机影响，“十二五”以来，世界格局复杂多变，但有一些重大趋势日趋明朗：一是中国地位大幅提升。未来支持中国经济增长的工业化、城市化和人口红利仍将发挥巨大作用。

¹本文获第四届上海市发展改革经济学论坛二等奖。

作者简介：赵宇刚（1977-）：男，上海人，硕士，上海市发展改革研究院体制改革研究所副所长。

二是以创新为主导的竞争格局日益激烈。美、日、欧盟等主要发达国家和地区纷纷重视新技术、新能源的开发和战略性新兴产业的培育，积极争夺国际竞争的制高点。

三是开放仍然是全球发展主题。尽管受到世界经济持续疲软的影响，出现贸易保护主义加剧的势头，但全球一体化的进程反而加快，并向深层次领域推进。为此，围绕新理念、新技术、新地位必须加大改革开放力度，提升开放经济水平，积极对接国际惯例，参与全球治理，在这方面上海应当发挥引领作用，而浦东是先锋。

2、以科学发展为核心推动改革实现整体性、深层次领域突破。“十二五”以来是加快转变经济发展方式的攻坚时期，中国进入了包括经济、政治、文化、社会、生态在内的，五位一体整体发展阶段，改革进入各领域全面协调推进的关键时期，表现为：一是更加关注经济结构调整。着力推动产业结构升级转型，大力发展战略性新兴产业，着力推动需求结构调整，特别注重扩大内需，扩大居民消费需求。

二是更加关注社会发展转型。把社会发展摆在现代化建设更加突出的位置，坚持发展民生，推进公共服务均等化，完善收入分配结构，保障社会公平正义。

三是更加关注生态环境改善。把生态效益、社会效益与经济效益放在同等重要位置，加快形成资源节约和生态保护的增长方式、消费模式。

四是更加关注公共服务能力建设。围绕服务型政府建设，切实把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来，实现经济、社会、政治、文化、生态“五位一体”改革。

3、综合配套改革成为改革转入新阶段的核心阵地。根据新的形势和要求，全国改革的重心逐步从条线的纵向突破转到与区域高度结合的横向突破，形成了以综合配套改革为核心的总体布局，具体来说分为四个层次：一是国家综合配套改革试验区。2005年来，国家先后批准设立了12个国家配套改革试验区，包括上海浦东新区、天津滨海新区和深圳三地的特区综改，成渝统筹城乡综合配套改革，武汉城市圈、长株潭地区的“两型社会”试点改革，以及沈阳国家新型工业化综合配套改革试验等区。综合配套改革涵盖了东中西部和东北地区，兼顾了区域差异和生产力发展阶段差别（如图所示1）。

二是国家重大专项改革试点。这类地区试点主要是探索和突破具有典型示范意义的重点专项领域改革，如鄱阳湖地区的生态经济示范区，皖江地区承接产业转移示范区，横琴粤港澳合作新模式示范区等。

三是国家发改委改革工作联系点。目前发改委已先后批复同意云南省旅游业综合改革试点、浙江省转变经济发展方式综合配套改革试点等为国家发改委改革联系点。

四是各地自费综合改革试验区。浙江省探索自主性改革新模式，相继在省内城市全面推进改革试点，力争在重点领域和关键环节实现新突破。广东省逐步推进行政体制改革，充分体现了地方改革的主动性、积极性和创造性。



图 1 国家综合配套改革试验区分布示意图

（二）浦东综改的目标要求

“十二五”以来上海改革开放进入以城市全面创新为特征的新阶段，重点是加快形成与科学发展相适应的体制机制，围绕上海自贸试验区建设，破解“四个中心”建设面临的重大体制机制瓶颈，主要是围绕“两高一少”的政府管理和运行模式构建、社会管理和公共服务体制创新、国资国企开放性、市场化重组、开放经济的创新提升以及城乡一体化发展体制框架的建立等领域深化改革。

在这过程中，尤其注重发挥浦东综合配套改革试点的引领和示范作用，以“三个着力”，即“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”为要求，突出“全国能借鉴、上海能推广、浦东能突破”的总体特点。就具体特征而言，主要体现在以下三个方面：

1、成为全国改革开放攻坚克难示范的试验田。以浦东综改为核心，继续保持深入推进改革开放的态势，继续当好全国改革开放的排头兵，着力在一些关键领域和重要环节上取得突破性的进展，为全国提供更具示范性和操作性的改革方案，为全国新一轮的改革注入新的活力。

2、成为以科学发展观统领改革开放的标志区。浦东新区作为第一个获批的综合配套改革试验区，以科学发展观为统领在加快转变经济发展方式，提高自主创新能力，经济社会可持续发展等方面深化改革，破除深层次的、结构性的体制障碍，加大制度创新，成为全国落实科学发展观和全面构建和谐社会的标志区。

3、成为实现上海转型创新的率先突破区。要在形成有利于“四个中心”建设和服务经济发展的体制、机制、税制、法制等方面取得突破性进展，突出市场在配置资源中的决定性作用，坚持“以东促西”、“东西联动”，发挥浦东综改在“四个率先”中的引领作用，在“四个中心”核心功能建设中的体制突破作用。

（三）浦东综改面临新形势

1、综合配套改革突破重点进一步聚焦转型创新体制的完善。改革开放仍然是推动新一轮经济转型、社会发展的最重要动力，改革的红利释放从聚焦外向型、投资拉动型增长模式转向构建内涵式、创新驱动式的增长机制，这也是未来综合配套改革的突破重点，浦东综改要围绕转型和创新过程中的重大体制问题，主动探索、率先实践、形成经验。

2、综合配套改革试点区从大规模扩展进入到聚焦关键领域改革的深化、细化新阶段。国家高度重视综合配套改革对深化改革全局的地位作用，陆续批复了 12 个国家级的综合配套改革试点区。

但“十二五”以来，综合配套改革的全国布点明显放缓，新的综改试点区获批明显减少，表明综合配套改革从大规模布点的起步阶段转入集中资源深化、细化的新阶段，大量改革创新需要发挥现有综改试点区的探索实践作用，为此，浦东作为第一个国家级的综改试点区，应抓住这一轮改革试点资源集中下放的契机，创新部市区合作模式，以更加积极的态度争取国家试点资源。

3、综合配套改革呈现专项突破与综合推进相结合的新形态。“十二五”以来，尽管综合配套改革试点区的批复明显放缓，但一系列国家级专项实验区的推出，在一定程度上分散了改革资源，比如郑州航空港经济综合实验区、前海深港现代服务业合作区等，成为新一轮改革的聚焦点，浦东综改要创新推进机制，在综改试点的大框架内，积极争取一系列国家级的专项发展区。

二、“十二五”以来浦东综改的主要进展

自 2005 年浦东获批综合配套改革试点以来，经过三轮三年行动计划，已经完成 200 多项改革，涉及行政管理体制、金融体制、科技体制、涉外经济体制、城乡二元结构体制等诸多领域，取得了相当的进展，特别是在 2009 年国发 19 号文出台后，浦东围绕“两个中心”建设，积极探索构建服务经济为主的产业发展结构和自主创新驱动的发展模式，形成了新突破。

总体而言，浦东综合配套改革试点已经初步形成了改革攻坚的态势，但下一步继续深化浦东综合配套改革试点必须克服诸多瓶颈。“十二五”浦东综改重点聚焦转变政府职能、优化经济运行方式、创新社会管理体制、推动城乡统筹发展、增强自主创新能力以及完善改革推进机制等六个方面。具体是：

1、转变政府职能方面。转变政府职能是浦东综改设立之初坚持推进的一项核心内容，经过三轮的改革，取得了明显进展。主要有：一是创新区域管理体制。南汇和浦东的合并、开发区的二次转型，都对浦东的区域管理体制提出了新的要求，从适应大区域特点、体现轻型化扁平化特征的新型区域管理体制的目标出发，重点聚焦开发区管理体制和街镇管理体制的创新。突出开发区自主，即“开发区的事开发区办”和强化街镇基层政府社会管理和公共服务能力。推动运行川沙新镇、祝桥镇“大市镇”管理体制和南汇新城镇“管政合一”运作机制。

二是加大行政审批制度改革。重点聚焦行政审批事项精简、流程优化和一些具有较高含金量的重点领域的审批改革，推动政府管理从审批为主转向服务为主，取得了一定成效，更具有引领性是对政府行政流程流域内的“类审批”进行了改革，进一步破除政府管制的“玻璃幕墙”。每万人行政编制数 4.9 人，不到全市平均数 1 / 2。审批事项减少，从最初的 724 项压缩到 242 项，减少了三分之二。平均承诺审批时限压缩到 8.4 个工作日，比平均法定审批时限 22 个工作日减少了 60%。

综合来看，“十二五”以来浦东综改在推动政府职能转变方面取得了明显进展，但同时也反映出浦东在行政管理体制改革推进方面还有不足，主要是更多聚焦于传统的改革领域和改革路径，如减少行政审批事项、调整管理幅度等，但在深层次改革的突破性和引领性方面不足，顶层设计的改革路线不清晰、针对新兴领域的政府行政服务存在滞后等问题。

2、优化经济运行方式方面。通过体制创新和功能开发推动经济运行结构改善，提高经济运行质量是浦东综改的又一重要内容。主要有：一是完善资源配置功能。重点聚焦资源配置功能的提升和创新：即：第一，政策创新。浦东综改试点着力在现有条件下，寻求政策突破点，提高开放水平，比如启动期货保税交割试点，突破保税仓单质押融资功能等。

第二，项目突破。项目平台是发挥资源配置功能的主要载体，积极争取国家的重大项目平台落户，比如建立上海股权托管交易中心、构建全国银行间市场贷款转让交易系统。

第三，集中试点。“四个中心”的核心功能建设过程中的重大突破涉及领域、部门较多，需要发挥多方合力，浦东进一步聚焦资源，在全区作为试点区的基础上，设立若干的专项综合试点，如以陆家嘴金融城为核心的金融综合改革试点、国际航运发展综合试验区以及刚刚获批的自由贸易试验区等都是通过集中区域的综合试点，为关键体制、重大政策的突破提供基础。

二是加快产业结构调整。重点聚焦与服务经济发展相适应的制度环境建设。经济结构调整的重心进一步推动向服务化、创新化、国际化方向转变，在这一过程中，制度环境的建设成为关键环节。为此，“十二五”以来，一方面利用浦东综改的平台，加大政策支持力度，推动国际文化贸易、全球检测服务等新兴领域的发展。

另一方面，结合浦东传统产业区的转型发展，加大政策创新力度，启动土地“二次开发”，允许利用存量工业用地建设研发类建筑，按规划增加容积率等，为新兴产业发展提供空间基础。

综合来看，“十二五”以来浦东综改在围绕“四个中心”核心功能区建设，提高服务经济质量，推动经济运行方式加快转变方面取得了重大进展，但同时要看到浦东综改在推动发展方式转型的体制创新方面存在一定的局限性，更多是在一些局部地区、特定领域的政策点创新，而缺乏具有较大影响力的面上制度创新内容，其辐射力和引领力有待提升，尤其是要加强与国家、市层面的合作，抓住自由贸易试验区等专项的重大试点，探索基础性、引领性的制度突破。

3、推动城乡统筹发展方面。南汇并入浦东后，城乡统筹发展对于新一轮浦东开发开放提出了更大的挑战和要求，但总体效果并不理想。主要有：一是土地管理制度创新。

主要实行耕地占补平衡有偿使用的土地使用新机制，形成《浦东新区耕地占补平衡指标使用管理试行办法》等相关制度，探索农村土地制度的市场化改革方向，同时通过机制创新，盘活存量土地资源，提升土地综合利用价值，如实施区镇联动，创新存量工业用地节约集约利用机制，与市规土局签订《关于共建保障和促进浦东新区科学发展规划土地管理新机制的合作备忘录》等。

二是推动城乡基本公共服务建设。重点聚焦城乡教育、医疗及社会保障统筹机制的建立，通过体制机制创新，一方面提高公共服务体系的总体供给水平，如利用深化教育“管办评”联动机制、社区卫生服务管理体制二元并轨、试点推进全科医师家庭责任制等手段整体改善了浦东基本公共服务质量，另一方面优化公共资源配置的统筹布局结构，尤其是南汇并入浦东后，南北差异较为明显，在解决城乡水平差异的同时，还关注到南北区域的实际差距。

三是加快发展现代农业。重点聚焦农业发展资源整合机制的建立，以国家现代农业示范区为载体，加大模式创新力度，成立浦东农业发展集团等功能平台，优化统筹农业产业布局和功能要素分布，推进农业专业化、规模化、集约化发展。

综合来看，“十二五”以来浦东综改在推动城乡一体化建设方面取得了一定的进展，城市资源进一步向农村地区转移，南北差距逐步缩小，城乡面貌有所改善，但总体来看，浦东仍然面临城乡发展脱节的问题，城乡互动的格局仍不清晰，城乡统筹体制方面的探索“规定动作”多，“突破动作”少，与国内领先地区相比，领先示范明显不足，没有充分利用浦东市场体系建设和制度创新试点方面的优势，在农村要素市场体制建设上有所突破。整体改革效果相对平淡，在以土地制度改革为核心、以

基本公共服务均等化为突破的新一轮城乡统筹体制改革方面缺乏亮点（见表 1）。

表 1 《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009-2020 年）》（节选）

类别	项目	2014 年建设目标
基础服务类	公共教育均等化	巩固普及 12 年基础教育的成果，不断缩小区域间教育发展差距，进一步提高高中阶段教育普及水平和高等教育大众化水平。
	公共卫生均等化	建立较为完善的基本医疗卫生制度，实现人人公平享有公共卫生服务。
	公共文化体育均等化	形成覆盖城乡、结构合理的基层公共文化设施网络，基本满足城乡居民就近便捷享受公共文化服务的需求。公共体育服务基本覆盖全省城乡，人民群众日益增长的体育健身需求得到基本满足。
	公共交通均等化	逐步提高轨道交通占公共交通客运比重，进一步完善农村公路网络，初步建立相对完整的农村客运网络体系。
基本保障类	生活保障均等化	建立不同制度之间的衔接机制，形成城乡统筹的生活保障体系。
	住房保障均等化	全面解决城镇户籍低收入家庭住房困难问题，逐步将非户籍常住人口中的低收入住房困难家庭纳入廉租住房保障范围，基本完成边远分散革命老区村庄搬迁安置，全面实行农房保险。
	就业保障均等化	建立城乡统一的劳动力资源、就业失业状况调查统计和指标体系，完善城乡平等的就业援助制度以及创业促进就业服务体系。
	医疗保障均等化	全面建立城乡一体化的基本医疗保险制度和医疗救助制度。

4、推动创新体系建设方面。创新体系建设是浦东综改的专项试点，重点围绕张江高新技术园区。主要有：一是加快自主创新示范区建设。重点聚焦张江自主创新体制的建设和完善。加强部市合作，争取一系列与张江产业发展、创新链条紧密相关的重大试点，取得了明显进展，如获批“全国知识产权质押融资试点区”。

同时，利用浦东在保税、贸易便利化等方面的体制优势，进行政策叠加和扩散，积极探索国际视野下的新型创新模式，重点推动与全球创新资源集聚要求相适应的制度环境建设，如探索集成电路保税监管新模式等。

二是加快科技金融建设。重点聚焦政府科技投入联动机制，充分发挥政府引导基金、市场风险投资基金等科技金融资本推动自主创新的基础上，进一步强化政府在科技金融体系完善中的积极作用，如开展“银政合作”、建立国资参与创投的运行机制等，不断完善科技金融体系制度环境，为浦东科技金融发展注入更多资源。

三是完善创新人才扶持政策。重点聚焦人才管理体制机制的创新，着力在人才培育、人才引进、人才激励的制度环境和政策体系方面加大突破力度，如建立三级人才引进计划、支持科技创新人才以知识产权和人力资本作价出资创办高新技术企业、实施临港“双定双限房”政策等，同时加大人才发展综合环境营造的创新力度，重点是关注到国际人才的培育，如非户籍人才的出入境便利、创建国际化大学——上海纽约大学等，表明浦东在人才制度创新方面更加突出对创新关键环节的突破和国际人才资源的吸引。

表 2 深圳市综合配套改革总体方案（节选）

构建开放型创新体系 加强区域合作与国际合作，广聚境内外创新资源，引导创新要素向企业集聚，构建以市场为导向、企业为主体、产学研结合的城市创新体系。推动深圳国家高新技术产业园区转型升级，努力建设世界一流高科技园区。支持企业与高等院校、科研院所共建高水平的技术研发机构和产学研基地。鼓励企业扩大国际合作，设立境外研发机构，鼓励企业申请并合法使用境内外知识产权。强化深港科技合作，构建深港创新圈，建设深港技术创新合作基地和香港高校深圳产学研基地，促进两地在科技、产业等方面的深度合作与融合。积极开展多边和双边国际科技合作，承接跨国公司研发中心转移。 促进创新资源高效配置 在深圳布局建设一批具有国际先进水平、对我国经济社会发展具有显著作用的重大科技基础设施、重要科研机构和重大创新能力建设项目。加快建设华南超级计算中心、深圳国家高技术产业创新中心、深圳产业创新研究院。建设一批国家重点实验室、工程（技术）中心、工程实验室等区域创新支撑平台。支持产学研合作和区域联合承担国家重大科技专项，强化知识产权工作机制。建设一批国家高技术产业化示范工程。 完善创新服务体制 优化整合财政资源，加大财政资金投入，重点支持国家战略性重大科技研发项目、竞争前技术、共性技术的研究和公共平台建设，扶持一批面向产业和服务社会的新型公共研发机构、创新服务机构和成果转化机构。大力培育和发展技术评估、技术转移、产权交易等各类中介服务机构，引导其向专业化、规模化和规范化方向发展。发挥政府和中介组织在促进科技成果交易中的作用，将深圳发展为国际化科技成果交易中心。完善创新创业融资环境，鼓励发展创业投资。加大自主创新产品的政府采购力度。

综合来看，“十二五”以来浦东综改在推动创新体系建设，集聚创新资源方面取得明显成效，重点是围绕创新链条上的资

金、人才、政策等薄弱环节加以突破，比较好地体现了浦东在自主创新方面的引领作用，张江自主创新示范区的内涵、功能不断丰富，对外辐射带动效应不断增强，更值得肯定的是，浦东把自身的创新体系建设置于全球创新网络体系，更加注重与国际惯例的对接，加大对国际化创新资源集聚环境的建设力度，进一步提高了创新能级，实际上已经开始对全球创新一体化格局下的浦东创新模式进行了有益探索（见表2）。

5、创新社会管理体制方面。社会结构转型是浦东综改面临的新挑战，结合行政管理体制改革，浦东积极推动社会管理体制创新。主要有：一是加快培育社会组织。重点聚焦构建发挥政府、社会、企业和市民共同参与的合力，推动社会组织发展的体制机制，着力在社会组织培育的载体、环境、制度等方面寻求突破，以浦东公益服务园、基金会服务园等平台为依托，集中政府优势资源，吸引社会优质资源，在较短时间内推动形成社会组织集聚发展的态势，这一创新对于解决当前社会组织发展中普遍存在的举办主体薄弱、发展环境欠缺、社会共识不足等突出问题具有重要作用。同时，“十二五”以来浦东积极探索国际化条件下，社会组织的培育和发展。

二是完善城乡社区治理。重点聚焦城乡社区管理体制的创新，一方面创新农村地区社区管理模式创新，探索“镇管社区”的模式，进一步推动城市管理资源向农村社区的延伸，同时，结合城市和农村社区不同的形态特点，探索相应的基层民主治理的新模式，推动形成管理有序、服务完善、民主自治、文明祥和的新社区。

综合来看，“十二五”以来浦东综改在推动社会管理体制创新方面取得了显著进展，一些领域的突破和创新具有重要的示范意义，重点是突出共治和服务的核心理念，通过体制机制的创新，加大社会领域内政府、企业、社会、个人的整合力度，发挥各个主体的合力，使社会运行的价值取向得到最大程度的统一，体现共同治理。

同时，立足政府职能的转变，强化政府服务功能的提升，充分利用市场的手段和社会的平台，放大政府行政资源的引导效应，使社会发展和服务的总体水平不断提升。未来浦东在社会管理体制方面还需要加大制度环境的建设，尤其是与国际惯例的对接，研究深化开放条件下，社会发展的体制创新和问题瓶颈，进一步理顺政府和社会的关系。

6、完善推进机制方面。浦东综改作为国内首个获批的综改试点区，在推进机制上不断探索，形成了以部市合作为核心的运作模式。主要有：一是构建改革协调机制。重点是依托部际政策协调会，争取国家支持，开展多项功能性先行先试的项目试点，在市级层面，继续发挥浦东综改推进办公室的功能，加大市区合作力度，争取市级层面的重大改革试点放在浦东。

二是完善改革制度保障。为适应浦东综改不断深化的目标，尤其是在一些重大领域和关键环节，对现行制度和政策的突破力度较大，存在试错的风险，需要强化制度保障，浦东综改推进过程中充分利用市人大《关于促进和保障浦东新区综合配套改革试点工作的决定》的授权，新区人大根据授权制定了《关于推进浦东新区高新技术产业化的决定》，为改革突破提供法制保障，另一方面用制度的形式将改革的成功经验固化，为浦东先行先试的经验推广提供条件。

综合来看，浦东综改的主要成果对全国的借鉴、在全市的推广等方面不足，其背后原因与以区级层面为主导的推进机制有一定的联系，在推进机制方面有较大的改进空间，重点是要提升改革的统筹层次，强化市级层面在改革推进中的作用，

三、“十二五”以来浦东综改的特点及问题分析

“十二五”浦东综合配套改革试点坚持“三个着力”的要求，立足国家综合配套改革试点区的战略要求，按照上海创新驱动、转型发展的总方针，积极推动重大领域的改革，进一步发挥了浦东综改的先行先试作用，但也存在着诸多瓶颈。

（一）重要特点

1、进一步突出服务转型发展的改革目标。浦东综改作为一项综合性、全面性、引领性的改革战略，具有总体和局部、长期和短期相结合的目标要求。从“十二五”规划的要求出发，浦东综改在推进过程中，把服务转型作为综合配套改革的当期目标，紧紧围绕创新驱动、转型发展的总方针，以“四个中心”核心功能区建设为核心，加快探索建立与发展方式转变相适应的体制机制，重点聚焦服务经济和创新经济的体制创新，充分发挥主动探索、勇于创新的改革引领者作用，为经济社会发展提供更大的改革红利。

2、不断加大开放倒逼改革，引领创新的力度。“十二五”以来，上海、浦东的发展进入到转型和开放持续深化的关键时期，浦东综改紧紧抓住这一历史时期的阶段特征，积极推动转型要求下和开放条件下的综合配套改革，一方面要坚持开放倒逼改革的理念，通过对接国际惯例，引进先进理念和模式，加快改革步伐，形成更具竞争力的制度优势，在全球化进程中逐步掌握主动。

3、逐步完善综合与配套相结合的改革推进模式。综合配套改革的推出是改革权力的进一步下放，标志着新一轮由地方与中央共同推进的模式确立。“十二五”以来，浦东坚持地方综合与中央配套相结合的改革推进模式，地方政府发挥“综合”的作用，突出改革试点的项目化特征，中央承担“配套”功能，体现部市合作，突出政策配套和制度创新，既发挥了国家部委在推动重大试点方面的主导作用，充分利用综合配套改革区的载体平台率先开展重大体制创新试点，为推出全国范围的重大改革举措提供经验，也为解决浦东在转型发展中的瓶颈提供了突破平台。

4、充分体现制度创新为主的改革方向。“十二五”以来，浦东综改进一步明确改革的方向就是要通过制度创新更大程度释放改革红利，转变过去以争取单项政策试点权为主导的改革路径，更加注重综合性、整体性的制度创新，同时加大对改革推进的制度保障，既确保改革的程序规范，同时也确保改革探索者的积极性，允许改革在法律、制度框架内的试错，优化改革创新的制度环境。

（二）主要问题

1、浦东综改对全市发展的带动力不够。浦东综改过于突出自身特点，在推动全市层面的体制创新方面存在一定的局限性，更多是在一些局部地区、特定领域的政策点创新，而缺乏具有较大影响力的面上制度创新内容，其辐射力和引领力有待提升，尤其是要加强与国家、市层面的合作，抓自由贸易试验区等专项的重大试点，加快基础性、引领性的制度突破。

2、一些领域仍然存在改革路径不清晰、改革突破不明确、改革共识未形成的问题。浦东综改在一些重大改革的推进上缺乏顶层设计的总体考虑，改革零散性、自发性的特点比较明显，缺乏清晰目标导向的改革设计，导致一些领域，如创新体系建设尽管在科技金融、知识产权等方面有所突破，但推动自主创新的整体格局和改革预期没有形成，创新资源的集聚和创新能力的提升没有因为浦东综改在若干点上的突破而形成质的变化，甚至在一些方面已经落后于北京、深圳等地。

3、浦东综改的推进机制亟待加快完善。浦东综改的推进机制仍然较弱，国家和市层面改革资源统筹力度较弱，导致浦东的综改在创新性和突破性上没有取得更大的进展，尤其是未来随着浦东综改的目标和重心更加明确，承担的历史使命更加重大，现有的推进机制将难以适应新的需求。

（三）特点分析

总体上“十二五”以来，浦东综改呈现“三快三慢”的重要特点，“三快”即政府职能转变、发展方式转型、社会管理创新三个领域改革推进快。主要原因是抓住改革重点，持续深化；围绕上海发展全局，抓住核心；注重群众首创精神，突出民主。“三慢”即创新体系建设慢、城乡统筹推进慢、推进机制完善慢。主要原因是改革单打一的基本理念没有完全转变，创新体系缺乏配套；改革阶段性的关键特征没有准确把握，城乡统筹缺乏领先意识；改革碎片化的突出问题没有完全解决，推进合力机

制缺乏。

四、未来推进浦东综改的主要思路

结合国家、上海战略目标的设定，对未来浦东综改的推进思路考虑“调整定位、突出开放、注重整体”，具体是：

1、调整浦东综改的战略定位。“十二五”以来，浦东综改所释放的影响力、带动力与国家战略定位、与上海的转型要求相比仍然存在较大差距，一方面是由于改革资源的分散趋势日益明显，2005年以来，国家层面先后批设了10多个不同类型的试点区，这虽然在一定程度上激发了地方改革的积极性，但这种“多点开花”的改革布局，也客观上造成了改革力量的分散。

更重要的是对现阶段浦东综改的战略定位存在认识上的不足，以完善社会主义市场经济体制作为浦东综改的总体目标过于宽泛，缺乏目标的细化，导致浦东综改在一些领域的推进过程中，难以操作或没有触及体制突破的关键环节，下一阶段，浦东综改需要结合发展的形势要求，突出转型的方向来优化调整综改的总体方案，进一步明确现阶段浦东综改的战略定位就是抓住新一轮开放的机遇，服务转型，创新发展。

2、突出浦东综改的开放优势。“十二五”期间，国内经济形势的复杂程度日益增加，面临的改革任务和需求更加突出，亟需在更大范围内整合改革资源，在更高视野中寻求创新领域，只有更好地服务全国和上海的改革，才能真正实现浦东的“二次创业”，如果浦东综改仅仅立足于解决自身发展中的问题和瓶颈，既不符合作为国家综合配套改革试点区的定位，也难以承担上海改革创新的先行者的重任，更无法获得国家、上海层面的全力支持。

因此要真正释放浦东综改的效应，还必须加大开放力度，以大开放带动大改革，以大改革推动大转型，浦东下一轮的综改要充分体现与国际的对接，关注到国内外经济社会形势的变化，着眼于“十三五”浦东、上海面临的新机遇和新问题，尤其注重研究新型开放条件下，综合配套改革与全球变革的互动关系，确立具有全球竞争力的制度优势。

3、注重浦东综改的顶层设计。“十二五”改革的背景已经发生了重大变化，各项改革之间的联系变得更加紧密，任何一项改革的突破，必须依赖其他改革的配合，在这种背景下，浦东综改仍然选择“点状推进”的模式，而没有形成以顶层设计引领的整体推进模式，一些改革的提出、论证、实施等就可能带有一定的随意性。

为此，下一阶段的综改必须更加注重系统的设计，实现从以政策创新为主的模式转向政策创新与制度创新并举，法治手段与行政手段并用的推进新模，在推进机制上，突出国家、市、区的合力，突出专业化、项目化的推进，做实推进机构，提升协调层次，争取利用自由贸易试验区建设的契机，在国家层面建立相应协调推进机构。

五、若干思考和建议

着眼于在较长一段时间内，如何发挥浦东综改的改革引领作用，继续成为国家新一轮改革开放的先行者，提出如下思考和建议：

1、明确浦东综改核心试点区的战略地位。

对浦东综改的战略地位要充分结合当前发展的形势和特点进行合理的调整。从国内改革开放的背景来看，改革仍然面临诸多制度性障碍，仍旧需要集中改革资源，选择有条件的地区，汇集中央和地方的共同智慧，进行整体性的制度创新和探索，为改革全局的推进打开缺口，要尽力避免国家综改试点功能的萎缩，甚至成为地方政府寻求政策突破的平台和工具。

浦东作为国家改革开放的前沿地区，有责任、也有条件率先突破制约经济社会发展的深层次障碍，应该争取成为国家综合配套改革的核心试点区，按照“浦东能突破、上海能推广、全国能借鉴”的要求，积极探索与转型发展、开放发展、创新发展紧密相关的体制机制，力争成为上海全面深化改革的先行区、示范区、引领区。建议下一阶段，尽快启动《新一轮浦东综合配套改革战略定位》的研究。

2、加快形成浦东综改的顶层设计。

从浦东的战略地位考虑，提出浦东顶层设计的目标是立足率先构建更加完善的社会主义市场经济的总体目标，坚持市场化、率先性、探索型的方向和特点，在社会主义市场经济体制的总体框架下，找到中国特色与国际惯例的体制结合点、找到上海特点与全国借鉴的推进着力点、找到时代特征与未来方向的历史交叉点，形成改革的总体方案，明确改革的推进路线图和时间表。建议启动《浦东综合配套改革试点顶层设计方案及推进路线图》的研究，在浦东综改总体方案的基础上，具体细化综合配套改革试点的实现路径，结合新的形势和变化，及时调整《总体方案》的重点和目标。

3、以自贸试验易区建设推动落实新时期浦东综改。

“十二五”浦东综改在推动与国际惯例对接方面已经有了很好的基础，下一步改革的推进要充分把握全球变革的趋势，把与自身发展特点相适应的自主创新与借鉴国际先进经验有机结合起来，从被动的开放倒逼创新转变为合理对接国际惯例基础上的主动构建，着力围绕自贸试验易区建设，积极探索具有全球化视野的制度创新，为上海打造全球价值链的平台提供制度保障。建议启动《全球一体化背景下浦东综合配套改革试点的中长期背景和目标》的研究。

4、重组浦东综改执行机构。

扭转“市虚区实”的推进格局。浦东综改的推进实际上采取的是“市虚区实”的模式，市级层面的推进职能相对虚化，重大改革的实际决策和执行都在区级层面，要着力转变这种模式，加强市级统筹的职能，把各部门、各条线的改革试点率先在浦东推行，使浦东成为上海改革的主要试验田，建议明确上海市推进浦东综合配套改革领导小组办公室为正式机构，作为总体规划和统筹协调的常设机构，主要是制定浦东综合配套改革实施方案，落实编制精细化方案，对浦东综合配套改革进行总体上规划和指导。

5、建立重大改革项目的专项改革小组。

围绕浦东综合配套改革试点的重大事项，充分发挥市区两级合力，重点以工作小组为载体，做实推进机构。近期，建议成立自由贸易园区、陆家嘴金融城、张江自主创新示范区的专项改革小组，如由市推进机构联合在沪中央金融监管机构、金融企业、国内外著名研究机构以及上海相关职能部门组成陆家嘴金融城改革工作小组，发挥浦东体制创新优势。

6、设立市综合配套改革研究专项资金。

为进一步推动浦东综合配套改革取得重要突破，在市级层面建议设立浦东综合配套改革专项研究资金，由拟建的上海综合配套改革研究中心统筹安排。主要用于：一是建立浦东综合配套改革重大事项研究课题基金。邀请国内外的专家、学者、国际著名咨询公司、国家部委所属研究机构等进行专项课题研究。二是定期举办浦东综合配套改革专项论坛。扩大浦东综合配套改革影响力，成为新时期中国改革开放的标志性区域。三是为浦东综合配套改革试点项目提供一定的保障资金。

7、形成“一点多区”的上海改革新局面。

加强与市级专项试点区的合作，推动建立市级专项改革与浦东综改的互动机制，。设立市级专项改革试点区是对浦东综合配套改革的重要补充，市级专改区与浦东综改互为资源平台，一方面可以让浦东综合配套改革形成的重大体制机制创新经验，先行在市级专改区试验，成熟后推广全市，体现国家战略对于上海全市改革的引领推动作用。另一方面争取市级专项试点在浦东同步开展,形成市级层面、浦东综改、专项改革试点区县联动突破的改革新格局，举全市之力逐个突破改革难点，从而带动全市的整体改革。