

新形势下浦东综合配套改革试点的 基本思路 and 重点领域

赵宇刚¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 新的形势变化对新一轮浦东综改的推进提出新的要求。本文着重分析浦东综改面临的突出问题,包括改革的成效、定位、理念以及推进要求等方面,从问题导向、需求导向,提出新一轮浦东综改要从“三个着力”向“三个聚焦”转变,着力围绕经济增长动力、社会治理能力、城市功能提升、自主创新能力、环境资源瓶颈等领域形成改革创新重点。

【关键词】: 三个聚焦 创新需求 全面深化改革

未来浦东综改面临诸多国内外重大背景形势变化,主要有:十八届三中全会全面深化改革的决定明确到2020年改革的目标方向、实施路径和重大举措,改革的深度和广度不断提升,对浦东率先探索国际大都市特大型城区发展体制、多元复合的社会发展体制、透明高效的行政管理体制等方面提出更高要求;到2020年上海基本建成“四个中心”,自由贸易试验区建设取得显著进展,全球发展格局面临新一轮的调整,上海成为国家新一轮深化对外开放的前沿阵地,对浦东综改加大开放力度,率先形成与国际惯例对接的制度体系提出更高要求。

上海进入创新驱动、转型发展深化阶段,着力构建具有全球影响力的科技创新中心,对浦东率先探索构建能够集聚全球创新资源的科技创新体制提出了更高要求,立足以上重大背景,坚持问题导向、目标导向和战略导向,新一轮浦东综改要从重大背景形势的变化中,从改革自身动力、特征和重点的变化中,从国家、上海赋予浦东的改革使命中,梳理中长期浦东发展面临的突出问题及制度需求。

一、新一轮浦东综改面临的突出问题

(一) 落实国家重大改革意图的整体成效不明显

浦东综改作为国家深化改革开放布局的重要战略,对于承担、落实国家重大改革方面负有历史责任。浦东综改实施以来,围绕上海“四个中心”核心功能区建设,坚持开放理念,在金融、航运以及对外贸易等领域进行了一系列富有成效的试点探索,但总体来说,受到国内外大环境的影响以及这些改革领域自身具有突破难度大、利益关系复杂、可供经验借鉴不足等情况,导致这些战略性改革的推进相对缓慢,还没有形成具有整体影响力和决定性意义的重大突破,未来应进一步争取国家支持,在自由贸易试验区、人民币国际中心等体现国家重大改革意图的领域发挥决定性作用,前瞻谋划战略性改革的整体推进机制。

¹本文获第五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）可复制、可推广的成果实效仍显不足

坚持制度创新，率先在一些重要领域和关键环节形成突破，为其他地区的改革深化提供经验和借鉴是浦东综改发挥先行先试作用的重要任务。但在实际推进中，一定程度上还存在过于突出自身特点，对于解决面上改革难点，总结改革一般规律，形成可复制、可推广的经验等方面还有待进一步强化，未来应加强部市合作，争取更多面上改革在浦东试点，同时，要提高服务大局意识和制度创新意识，加强对改革实践的总结，注重对改革经验的固化、定型。

（三）以改革推动转型的战略性改革意识不强

浦东综改是推动浦东率先转型的重要举措，在围绕“四个中心”核心功能区建设，发展服务经济等方面取得了明显进展，有力促进了上海的转型发展。但从整体上看，浦东自身的转型还没有完全从传统的发展路径中摆脱出来，也没有形成相对成熟的转型发展模式和路径，缺乏对于其他地区转型的示范价值，未来应在开发区功能优化、城乡统筹的推进、创新体系的建设、国资国企改革等领域加大改革的力度，在未来中长期的改革设计中，从原来更多解决当前发展存在的问题转为更加关注解决制度设计中的长远问题，即实现从战术性改革向战略性改革的提升，成为全面深改的先行区。

（四）相对较小的地方立法权难以适应改革向更深领域拓展的要求

先行先试的改革实践要在法律的框架内才能有效实现制度创新的固化、定型，随着浦东综改向纵深领域的拓展，与地方立法冲突的问题日益突出，以金融创新、行政管理、对外开放等领域为核心的新一轮改革重点大部分已超出现有法律范围。未来，浦东，甚至上海市的立法权都难以为这些重大改革试点提供法律保障，必须要在国家层面对于涉及财政、税收、海关、金融等方面的基本经济制度改革采取全国人大及其常委会“一揽子”授权国务院制定相应行政法规的方式，同时赋予浦东及上海在国务院相关行政法规的框架内，有效拓展地方立法权，释放改革空间。

二、新一轮浦东综改推进的基本思路

2006年，从全国改革的重心和上海、浦东自身的特点出发，国家在批准的浦东综改总体方案中，明确以“三个着力”为核心布局改革任务，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结构和社会结构，推动破解经济社会结构转型初期所面临的突出问题。

经过近10年的综改推进，浦东在“三个着力”方面取得了重要进展，但未来中长期，综改面临的内外环境、主要问题、目标定位都将发生重大变化，我们判断总体形势将从转型初期向转型突破期深入，需要把改革的方向和重点聚焦在更加复杂、更加综合、更加深层次的问题上。为此，我们提出浦东综改未来中长期思路是围绕“三个聚焦”，突出“四个特点”，即以聚焦现代治理体系、创新驱动机制、新型开放体制建设为核心，突出顶层设计、集中试点、法制保障、推广复制的特点，关键是聚焦以下三方面的重点：

（一）聚焦现代治理能力建设，形成更具吸引力的综合发展环境

从中长期看，以政府管理改革为核心的制度环境建设仍然是改革的重点，但改革的总体方向和领域发生了明显变化，即从传统的行政体制改革进一步扩展到政府与社会、政府与企业、政府与市场关系的全面调整，充分发挥政府与其他主体的改革合力，着力形成治理良好、多元参与、城乡和谐的综合制度环境，进一步提升浦东的整体吸引力。

重点是：提升行政治理能力，体现服务意识，建立服务意识到位、清单流程明晰、法治观念牢固的政府运行机制；提升市场治理能力，优化政府与企业关系，推进国资混合所有制改革，营造更加公平、公正、透明的市场环境；提升社会治理能力，

建立具有国际大都市水平的社会组织发展机制和公共服务供给机制；提升城乡治理能力，主动探索符合大都市郊区特点的新型城镇化模式；提升生态治理能力，形成绿色、生态、低碳等新兴理念泛在的区域开发与保护机制。

（二）聚焦创新驱动机制建设，形成更具带动力的区域创新体系

与新一轮改革相比，未来浦东综改要把创新理念贯穿于各项关键领域的改革，使创新成为推动经济运行方式转变的核心要素，使区域转型模式从被动的结构调整向主动的创新升级转变，率先构建创新驱动的发展机制，着力形成资源配置高效、示范带动强劲的区域创新体系。

重点是：创新自主发展机制，构建面向全球的创新资源集聚机制，以强大的自主创新能力支撑经济结构转型升级；创新资源利用机制，突出市场机制的主导作用，推动土地、人才、资本等发展资源向新领域、新模式、新业态聚集；创新发展经济。

（三）聚焦新型开放制度建设，形成更具竞争力的资源配置功能

十八届三中全会确定的全面深改方向、全球经济增长机制的深刻转换要求浦东在战略性改革、全方位开放等方面形成更高水平的突破，要把完善全球化背景下的新型开发制度建设作为未来改革的重点，对接和构建国际通行规则，为国家改革开放战略的深化率先实践，形成国际化、法治化、市场化的营商制度体系。

重点是：推进中国（上海）自由贸易试验区建设，试点构建与国际通行规则全面对接的新型开放环境；推进“四个中心”核心功能区建设，提升全球资源配置能力；推进新型区域一体化建设，构建“一带一路”对外开放和服务辐射平台。

三、新一轮浦东综改的趋势分析和创新需求

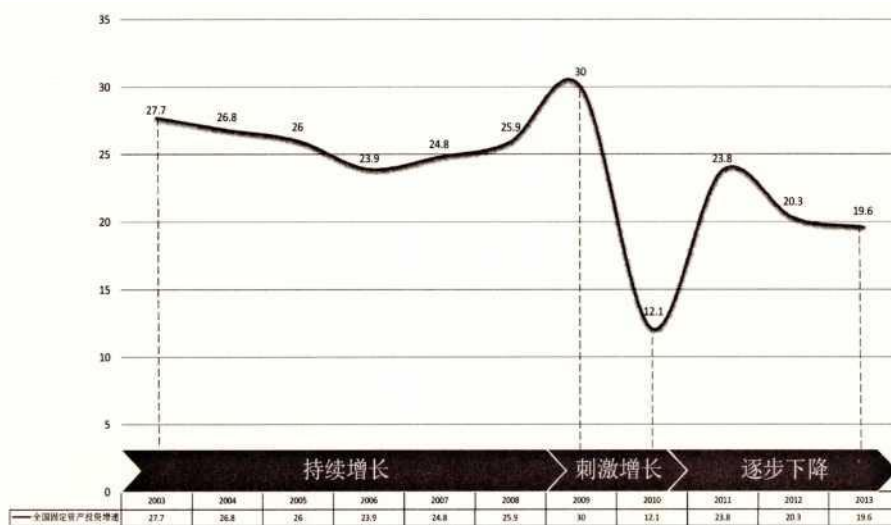
立足新一轮浦东综改的突出问题，结合从“三个着力”到“三个聚焦”的升级，从问题出发、从需求出发，提出未来浦东综改推进关键是解决五个方面的问题，即经济增长动力、社会治理能力、城市功能提升、自主创新能力和环境保护压力等问题。

（一）改革创新围绕解决经济增长动力不足的问题

一是全球经济仍将处于低速增长的缓慢复苏阶段，经济增长的路径和动力机制面临深刻转换。主要表现为新兴市场经济体对全球经济增长的支撑作用逐步减弱，自身面临巨大的转型挑战，而发达经济体则利用深厚的产业基础和创新能力，形成新的竞争优势。

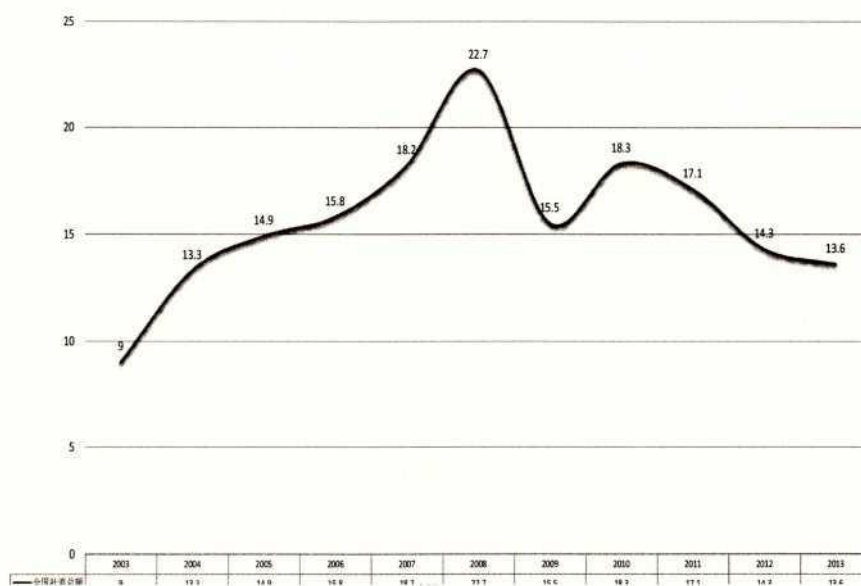
二是中国经济进入“新常态”^②，经济下行趋势进一步显现，迫切要求转变经济运行方式，构筑新型增长机制，形成内涵式、创新型、包容性的增长模式。中央根据当前我国经济发展的阶段性特征，提出中国经济进入“新常态”的判断，并赋予其新的涵义，认为受到经济规律自我作用、潜在增长率自然下滑、资源环境约束等影响，投资、出口、消费都将出现下行趋势（见图1、2、3），国内经济增长进入7%左右的均衡增长区间，在这一过程中，改革红利、技术红利、人才红利将取代原有的人口红利、制造业转移红利成为新的增长动力。

^②①“新常态”最早是由美国太平洋基金管理公司总裁埃里安提出，意指国际金融危机后世界经济缓慢而痛苦的低增长过程。



资料来源：国家统计局网站

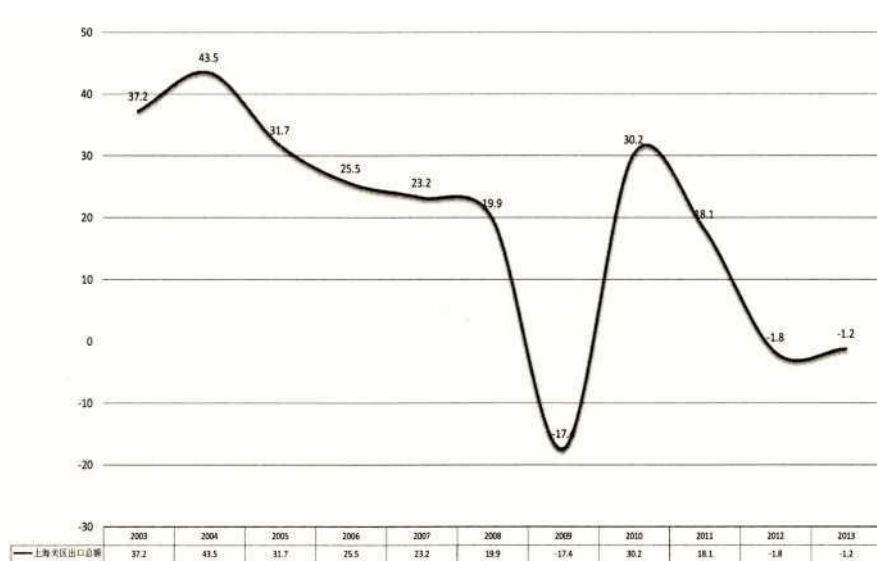
图 1 2003-2013 年全国固定资产增速



资料来源：国家统计局网站

图 2 2003-2013 年全国社会消费品零售总额增速

三是上海经济发展态势总体平稳，但增长动力下降的趋势已有所显现，需要加大结构调整力度，注入新的动力要素，加快摆脱下行轨道。上海率先进入经济结构调整周期，2003 年以来，主要经济指标增速落后于国内平均增速，但总体态势比较平稳，没有出现明显的起落现象，2008 年后，经济下行的压力逐步显现，投资相对疲软，房地产成为投资增长的主要支撑，侧面反映产业投资面临萎缩；2012、2013 年上海关区出口总额增速出现负增长，是近 10 年来出现的连续负增长，表明出口方面可能进入中长期的下降通道。



资料来源：上海统计局网站

图 3 2003-2013 年上海关区出口总额增速

综合以上分析判断，经济持续下行既有金融危机等非常态因素，但也反映出经济结构和动力机制的不足，从浦东发展看，总体态势相对较好，世博地区、临港地区等新兴区域的开发仍能够带动浦东经济保持相当增速，但立足于更长远的发展目标和浦东综改自身定位，需要在构建新型经济增长机制方面着力探索。

1、探索建立与国际惯例相对接的新型开放体制。进一步推动中国经济深度融入全球化，主动适应全球增长动力机制的转换，赢得新一轮开放红利，实现发展模式的转型突破，代表国家率先参与全球开放体制的构建，抓住未来我国制造业领域劳动力优势逐步削弱，知识经济劳动力优势加快形成的历史机遇，通过自由贸易试验区等载体，率先构建面向全球的新型开放制度体系。

2、探索建立与全球城市资源配置功能相适应的制度环境。未来浦东要通过综合制度环境的提升，增强环境吸引力，构建全球价值链整合平台，为上海全面提升服务经济水平，提供制度环境保障，成为上海国际化程度最高、全球资源配置功能最集中、国际通行规则最先运行的地区。

3、探索建立与未来新兴产业发展适应的体制机制。新一轮浦东开发开放要注重利用国内广阔的市场需求，吸引、换取国外服务业、制造业高端环节的先进技术和管理理念，率先探索构建面向服务业领域开放的制度体系，着力从传统贸易、金融、制造等领域的开放逐步向科技创新、文化创意等新兴领域拓展。

（二）改革创新围绕解决社会治理能力提升的问题

一是外来人口的持续导入仍将持续较长时期，对公共管理和社会服务的能力提出严峻挑战，要求建立更加完善的人口控制和服务机制。未来，上海要加强人口有效控制，合理应对复杂人群带来的社会管理难题。根据第六次人口普查数据，上海城区外来常住人口与本地户籍人口密度比约为 1：2，而郊区密度比达到 1：1，郊区外来常住人口密度已经略超过本地户籍。

浦东人口结构更加复杂，2013 年常住人口 545.2 万人，户籍人口 283.8 万人，流动人口 263.4 万人，全区流动人口总数的增长明显快于户籍人口总数增速；全市超过三分之一的外籍常住人口居住和工作在浦东。

二是公共服务需求不断提升导致社会支出快速膨胀，政府财政压力日益沉重，要求创新公共产品供给机制。2012 年，中国社会支出已占到 GDP 的 9%，超过墨西哥、印度等许多新兴市场国家，但仍低于经合组织国家 22% 的平均水平（根据 OECD 报告）。

上海自 2008 年以来，社会性支出（按一般统计口径）占财政支出的比重超过 50%，且社会性支出的增速始终略高于财政收入增长增速。浦东由于管辖面积较大，人口结构复杂，公共服务需求具有量大、面广、个性化突出等特点，未来支出压力和服务供给难度更大，必须加大力度先行探索公共服务供给的创新机制。

三是老龄化问题日益突出，带来社会保障压力增大和社会资源合理配置等公共服务难题。2013 年上海老龄化率达到 27.1%，浦东老龄化率 25.62%，略低于全市平均水平，过快进入老龄化社会，对于完善社会保障体系，优化养老资源配置提出迫切要求。

四是收入分配失衡短期难以解决，城乡二元结构突出和基尼系数偏高的问题长期存在，社会管理形势日益严峻。根据 OECD 报告，2003-2008 年中国收入差距扩大的态势已逐步缓解，但基尼系数仍然高达 0.47，略高于经合组织人均收入水平最低、公平性最差的 3 个国家（智利、墨西哥和土耳其）的加权平均值（见图 6）。这种收入分配的现状，随着城乡二元结构的长期存在、人口迅速老龄化而会变得更加突出。

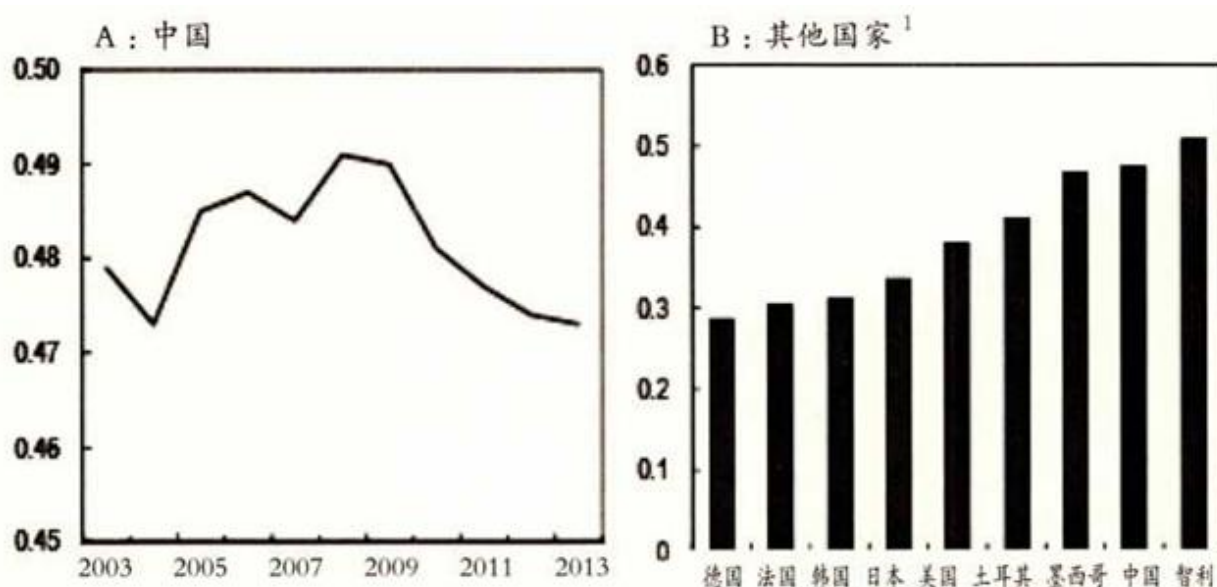


图 4 中国与其他国家基尼系数对比

综合以上分析判断，相比于快速提升的社会需求和日益复杂的社会结构，社会发展水平、社会发展制度相对落后的面貌将难以在短期内加以解决，将成为中长期制约发展的主要瓶颈。从浦东来看，与区域快速开发和高端资源加速集聚的经济发展态势相比，浦东在社会发育、民生服务、文化建设方面相对滞后，未来要加大在社会领域内的体制创新，率先建立多元化、市场化、高效化的社会发展机制。

1、加快建立符合多层次需求的公共服务供给机制。人群结构复杂所带来的公共服务需求多样化对创新公共产品供给机制提出更高要求，未来要通过引入市场机制，探索 PPP 模式，充分发挥社会组织作用，建立以政府为主体，市场为主导，社会共同参与的公共产品供给机制，满足不同层次人群的需求。

2、加快建立更加完善的人口管理和服 务机制。为应对未来外来人口数量持续增长，以及包括外籍人口数量不断增加等挑战，对人口管理和社会治理提出新的要求，要在构建有效控制人口规模、完善社会基层治理、发展新型社会组织等方面形成新的制度安排。

3、加快建立公平合理、融合互补的城乡发展机制。重点聚焦收入分配制度改革、完善社会保障体系建设，缩小城乡居民收入差距等关键领域，探索建立更加公平的城乡发展机制，重点在土地收益分配、集体产权改革、社会事业资源配置等方面形成新的制度安排。

（三）改革创新围绕解决城市功能提升的问题

一是城镇化将是未来一段时期推动经济发展的重要动力。中国城镇化相比于同等经济发展水平国家“进程明显落后，主要表现为城镇人口数量明显偏低，工业化扩张速度明显超过城镇化发展，公共服务和城市建设欠账较多，未来大量人口要真正实现“人口城镇化”将刺激形成巨大的新兴消费市场，这成为支撑未来经济持续增长的重要动力，据统计，到 2020 年中国城镇化率达到 60%左右，带动直接消费将达到 4 万亿元。

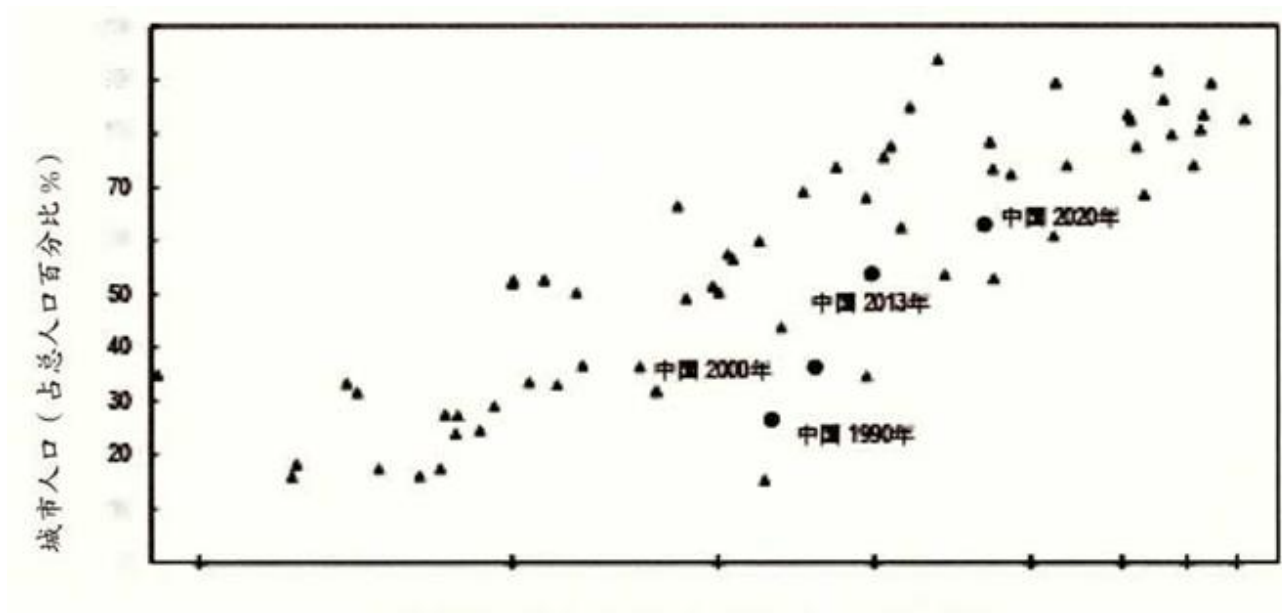


图 5 人口超过 1500 万人的国家城镇化水平示意图

二是上海城镇化建设进入瓶颈期，需要加大制度创新力度。2011 年，上海城镇化率已经超过 85%，处于诺瑟姆曲线的缓慢阶段，城镇建设速度、人口红利释放速度、吸纳就业人数以及城市化带动力等方面都进入到下行通道，未来上海城镇化将面临消费拉动效应与城市建设压力、土地空间资源制约等因素长期并存的困局，浦东未来的“中部崛起”也将面临同样情况。

三是城市管理难度日益增加，需要浦东探索符合超大型城区特点的新型管理模式。由于发展进程的差异，浦东城市管理复杂性充分显现，内部城镇化水平参差不齐，既有陆家嘴金融区类型的上海城市地标，但同时还存在大量农村落后地区，城镇体系亟待完善，对城乡规划、综合管理、城市安全等方面提出迫切要求。

综合以上分析判断，未来浦东进入新型城镇化和城乡统筹发展的创新密集期、关键突破期和重要机遇期，在推动城市化进程中面临诸多问题，主要是：在经济结构转型方面，表现为土地开发与农村发展、生态保护和农民利益的关系处理问题，部分地

区配套环境落后、集聚高端产业资源能力不足的问题；在政府服务转型方面，表现为外来人口超过本地人口带来的公共服务压力问题；在社会发展转型方面，表现为城市管理模式向郊区延伸的衔接问题。这些问题具有特殊性、长期性和紧迫性，缺乏外部借鉴，需要在体制机制方面率先探索。

1、着力探索产城绿一体的城乡统筹模式。浦东发展重心主要集中于各大开发区，发展资源配置不平衡，开发区与街镇发展存在脱节，“两个浦东”的问题较为突出，作为浦东综改“自选动作”的统筹城乡改革长期处于滞后状态，产城不融合是浦东城乡统筹推进的主要瓶颈。

下一轮浦东综改，要全面考虑资源环境的保护利用、土地的集约高效开发、宜居环境的综合打造、就业机会的供给等多方面的因素，着力引入生态、绿色、智慧等新兴城市发展理念，合理规划城镇体系，率先探索一条产城绿一体的新型城镇化路径。

2、着力解决城市快速扩张遗留的“半城镇化”问题。前一轮城市快速扩张带来的诸多后遗症成为城市更新的突出难题，比如城郊结合部、中外环地区、撤制镇区域等都普遍存在公共资源配置不足、配套环境落后、集体资产处置和农村土地转性矛盾冲突等突出问题，这些已经成为影响浦东未来发展的重要制度障碍。

3、着力构建城乡要素资源的市场配置机制。要充分引入市场化的理念，发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过市场的方式和手段，整合城乡发展资源，着力在城乡要素市场体系建设、集体产权股份制改革、农村集体经营性建设用地有序流转等方面形成制度创新亮点。

（四）改革创新围绕解决自主创新能力的问题

一是全球高度关注新一轮技术创新和产业革命，抢占未来经济发展的制高点。未来，新一轮技术创新和产业革命加速成熟，全球科技创新进入密集突破阶段，在信息技术、生物技术、新材料技术、新能源技术等关键领域的突破带动下，将形成以绿色、智能、泛在为特征的群体性技术革命，几乎覆盖全部产业。

二是中国国家创新体系逐步完善，步入创新型国家行列，但体制瓶颈仍将成为创新潜力释放的主要障碍。目前中国科技人力资源数量居世界第一，科技投入总量已跃居世界第二并快速增长，但受到体制机制活力不足等因素的影响，科技创新对经济发展的贡献率还比较低，未来要推动构建开放、公平、高效的市场创新环境、在以培育企业创新能力、加速科研院所成果转化、创新政府科技投入以及集聚科技人才等方面取得突破，推动创新潜力释放。

三是上海创新资源集聚优势突出，要求加快完善创新生态环境，构建市场化、国际化条件下的全球科技创新中心。上海科技创新综合优势突出，拥有科研院所、科技人才、科技企业、科技金融、科技平台等各类创新资源。2013年，落户上海的跨国公司研发中心占全国近四分之一，上海已经成为国际性的创新资源集聚中心。但与国际创新城市相比，上海在重大创新工程和项目、创新政策支持、创新服务环境以及人才集聚等方面还有明显短板。

综合以上分析判断，上海要实现经济增长动力结构的转换，关键是发挥科技创新的带动作用，着力发展新技术、新产业、新业态、新模式。浦东是上海科技创新的核心功能区域，

张江作为国家自主创新示范区，要发挥上海创新引擎的重要作用，但目前来看，浦东在科技创新领域，自主创新能力整体不足，没有形成产业核心技术，没有形成全球创新资源配置功能，没有形成构建新兴产业集群的技术支撑体系，也没有形成高度市场化的科技成果转化机制，这些问题竟成为未来浦东科技创新体制中需要加快突破的重要方面。

1、聚焦全球创新资源集聚，推动建立全球创新中心核心区。研究推出科技创新领域的服务清单，进一步营造创新宽松环境，

提高科技创新领域的市场进入能力，尤其注重研究开放条件下，探索构建全球科技创新资源的集聚机制，加强与国内科研院所合作，进一步完善创新主体的培育机制，成为上海建设全球创新中心的核心区。

2、探索新型科技发展体制，着力构建区域创新新格局。要着力改变传统的科技领域财政投入方式，注重引入市场化机制，建立全区统筹的“大创新”工作格局，探索设立“科技创新工作委员会”，提高科技政策和资金的使用效率，形成更加灵活、高效、透明的科技发展体制。

3、推动新兴产业发展，加快重大功能性项目集聚。推动建立重大科技平台的集群机制，从国家层面分析，大量政府科技投入主要集中在北京、上海等中心城市，上海要结合“四新经济”的发展，吸引重科技平台资源落户，为“新经济”的发展提供技术支撑。为此，浦东要率先探索构建重大科技平台的市场化构建和利用机制，加大协同创新中心建设，着力发展企业与科研机构的横向联合实验室，吸引国家、市级重大科技公共服务平台。

4、聚焦科技创新新兴领域，发展多层次的科技服务支撑体系。针对科技创新领域金融需求的特殊性和科技型中小企业的特点，加快金融产品创新，研究建立各类知识要素市场，如项目交易所等。推动建立新型研发组织体系，借鉴深圳等地区的经验，引入和培育投资主体多元化、资源配置市场化、管理机制企业化、研发方向需求化、人才队伍国际化的新型研发创新载体。

（五）改革创新围绕解决环境资源瓶颈的问题

一是建设用地规模已近规划极限，需要创新用地模式，提高开发效率。未来，城市建设用地持续紧张的状态将长期维持，从上海现有的用地结构和效率来看，与国际大都市相比，呈现“两高两低”的特征，即建设用地比重高（上海建设用地比重 42.1%，高于一般国际化大都市占比 20%-30%的水平）、工业用地比重高（上海工业用地比重达到 25.6%，一般大城市占比在 5%以下），居住用地比重低（上海居住建设用地比重 17.9%，远低于纽约 42.15%）、土地产出效率低（上海工商业用地的产出效率是纽约和香港的 1/9），因此，未来在城市发展中要加大用地模式的创新探索。

二是环境承载力日益下降，严重制约城市持续扩张。由于城市容量和环境承载力的限制，上海的城市规模的扩张将进一步放缓，环境保护与城市拓展将成为新兴发展地区面临的突出矛盾。根据 2020 年城市总体规划，上海生态用地总面积超过 3500 平方公里，主要集中在崇明三岛、青浦、松江、金山、奉贤和浦东南汇地区一带，占全市的比重达 84%。

三是能源形势依然面临较大制约因素，要求进一步优化能源消费结构和方式。2002 年-2012 年，上海能源消费总量由 2002 年的 5499 万 t 标准煤增长至 2012 年的 11362 万 t 标准煤，年均增速为 6.2%，年平均能源消费弹性系数为 0.49，从中长期看，在供给侧，受到本地能源资源缺乏、外部供能距离较长等因素影响，能源供给相对紧张的状况长期存在；在需求侧，建筑用能、交通用能的比重明显上升。为此，要积极探索新能源的推广利用机制，逐步改变消费结构和习惯。

四是城市环保支出不断增加，要求探索建立更加市场化的资源保护机制。目前，我国全社会环保投入占 GDP 的比重比较低，2012 年占 GDP 比重为 1.59%，根据世行经验，当全社会治理环境污染的投资占 GDP 的比例超过 1.5%时，就能推动环境质量逐步改善。2013 年，上海政府财政中节能环保支出预算资金为 50 亿元左右，占 GDP 的比例仅为 0.2%，大量的资金缺口仍需要创新投入方式，吸引更多社会资本共同参与，不断提高全社会的环保投入。

综合以上分析判断，未来，资源环境趋紧的态势在短期内难以实现根本改变。上海作为特大型城市必须充分考虑到资源环境的约束所带来的城市发展边界问题。对于浦东而言，同样面临资源紧缺和环境保护的压力，需要在体制机制上加大创新力度。

1、率先探索建立生态城区的发展机制。未来，浦东将进入城市加速扩张的时期，将带来城市交通压力增加、环境质量下降、能源消费上升等问题，需要主动探索城市发展过程中的低碳、绿色、智慧等新兴理念的落实机制。

2、探索建立以土地、能源等资源条件约束倒逼产业结构转型的体制机制。按照新一轮城市总体规划修编的基本思路，未来全市产业用地规模将逐步缩减，这对于仍处于大规模发展先进制造业的浦东而言，进一步加剧土地资源条件约束，同时，结合节能减排要求，未来应加大产业结构调整力度，主动探索传统工业区的转型模式，充分借鉴日本、英国等地经验，积极推进生态型工业园区建设。

3、人才等软性资源瓶颈逐步显现。人才资源是地区发展的核心资源，从中长期看，上海城市生活成本仍将持续上升，其对人才的集聚力、吸引力逐步下降，而苏州、无锡等周边城市随着综合服务环境的不断提升，对人才的吸引力将逐步增强，因此，要加大政策和体制创新力度，在人才资源的集聚和利用方面，尤其是对国内外高端人才的吸引方面要形成更具竞争力的制度安排，着力在技术移民政策、双重国籍身份等方面加大探索力度。