

宝山区全面深化改革“十三五”规划

“十三五”时期宝山全面深化改革，一是要立足国家和上海全面深化改革的总体部署，贯彻落实改革顶层设计框架内容，同时更加注重对接上海自贸试验区、对接上海建设具有全球影响力的科技创新中心、对接全市城乡一体化等战略。二是立足宝山区域定位、区域特点和发展阶段特征，突出改革的问题导向，注重改革与转型的对接，关注老工业基地的转型、关注城市发展的转型、关注产业结构调整、关于社会治理创新，同时也关注增量改革。三是立足区县改革的特点，提升顶层改革贯彻执行力，注重顶层改革设计的推进体制机制建设和模式方式创新，同时在区县改革区间内，提高改革主动性，加强基层创新。此外，注重分级分类管理，注重项目化管理，力争形成项目化、清单化、可考核、可分解的系列改革要点。

一、“十二五”改革回顾

（一）改革的进展

1、政府职能转变取得实效

全面落实简政放权，加快转变政府职能，切实解决联系服务群众“最后一公里”问题。推进行政审批改革，公布宝山区行政审批权力清单；20家职能部门设立行政许可科，实行“两集中、两到位”，“四级审批”精简为“两级审批”。推进事中事后监管，建立健全信用信息体系，加强以市场主体标准化监管平台为代表的事中事后监管。推进商事登记制度改革，开展注册资本金认缴登记、企业设立“四合一”并联审批等改革。推进服务模式创新，“三

个中心”全面建成投用，区行政服务中心实行“前台一口受理、后台协同办理、全程跟踪推进”服务模式。

2、产业调整机制框架建立

加快存量产业调整，实施新一轮产业结构调整三年行动计划，出台产业结构调整负面清单，构建“六位一体”的工作框架。推进新兴产业发展，完善调结构、促转型“1+9”产业扶持政策，加大对移动互联网、文化创意、机器人等新兴产业的支持引导力度。推进重点项目建设，积极探索社会化、市场化、专业化发展模式，建立重点项目“一事一议”绿色通道。推进金融资本与产业资本对接，与市金融办建立战略合作机制，建立“基金+基地”模式；在全市率先推出首个区级中小微企业融资服务平台，通过市场化、社会化方式解决中小微企业融资难问题。

3、重点区域转型有序推进

滨江地区整体功能逐步完善，吴淞口国际邮轮港奠定亚洲最大邮轮母港地位，上港十四区转型开发顺利推进，加快打造“中国邮轮旅游发展实验区”和“上海国际邮轮产业发展综合改革试点区”。南大地区综合整治开发进程加快，土地征收补偿、落实农民保障等工作统筹推进，环境评估、土壤修复等工作有序推进。吴淞工业区加快转型，建立了市区两级领导小组和“市区联手、以区为主”的工作机制，与宝钢集团签订战略意向书，加快条件成熟地块先行先试。大型社区建设、配套和管理“三位一体”工作日趋完善，成立定期调研现场办公机制。罗店、大场等老镇旧区以及庙行、顾村、大场等“城中村”试点改造有序推进。

4、经济体制改革不断深化

深化财政体制改革，完善公共财政转移支付办法，优化街镇财政管理体制，探索建立全口径预算管理监督机制，公共财力进一步向民生领域倾斜。推进国资国企改革，制定实施《关于进一步深化宝山区国资改革促进企业发展的意见》等“1+2”文件，完善国资监管体制机制，发挥区属国有企业的功能带动作用，激发区属国有企业的活力和动力，推动混合所有制经济健康发展。

5、社会治理创新先行实践

积极探索社会治理创新。积极贯彻落实 2014 年市委 1 号课题（“创新社会治理、加强基层建设”），形成宝山区“1+6+1”¹系列文件。创新基层治理模式，居委会电子台帐工作模式、馨佳园自治共治平台建设等做法在全市推广。健全“镇管社区”管理机制，星星村农村社区综合管理模式在 50 个村（居）推广。人口服务管理不断强化，围绕“以业调人、以证管人、以房控人”建立“1+9”推进工作模式，探索源头治理，加强综合调控，来沪人员总量出现趋势性拐点。

（二）存在的问题

一是市场配置资源的制度体系有待完善。对照法治政府和服务型政府的目标要求，政府职能“越位”、“缺位”问题仍没有根本解决，有些方面还在运用行政手段代替市场机制配置资源，公共服务、市场监管、社会治理、环境保护等方面的职能有待强化，政府“有所为有所不为”的最优区间有待明晰。此外，事中事后监管制度尚未形成系统，框架和流程有待改进和优化，事中事后监

1即《宝山区关于进一步创新社会治理加强基层建设的实施意见》+《宝山区关于深化街道体制改革实施意见》、《宝山区关于完善居民区治理体系加强基层建设的实施方案》、《宝山区关于完善村级治理体系加强基层建设的实施方案》、《宝山区关于组织引导社会力量参与社区治理的实施方案》、《关于深化拓展网格化管理提升城市综合管理效能的工作方案》、《宝山区社区工作者管理暂法》+《宝山区关于探索完善“镇管社区”体制机制的实施方案》

管能力亟需提升。**二是改革的系统性、协同性仍有待增强。**改革发展到现阶段，需要发挥改革的协同效应，打破利益藩篱。特别是在一些重点领域和关键环节，仍需加强市与区协同、各部门之间协同，以及政府与企业、社会的协同。**三是应对新兴产业发展的制度环境仍有待建立。**面对移动互联网、大数据、智能制造等新技术的迅猛冲击，尚未建立与之相适应的产业制度环境，传统产业政策手段与新模式、新业态发展不契合，需要进一步处理好政府与市场的关系，从注重有形资产投资转向注重研发人力资本等无形资产投入，从偏好优惠政策转向营造良好市场环境和生产环境，营造有利于大众创业、万众创新的制度环境。

二、“十三五”全面深化改革面临形势

（一）“四个全面”布局释放改革创新红利

“十三五”时期，我国经济进入新常态，全面深化改革进入攻坚期，围绕着“四个全面”的战略布局（全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党），我国改革发展将进入一个新的阶段。“四个全面”更加注重发展和治理系统性、整体性、协同性，全面建成小康社会是总体战略目标，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措，改革是“四个全面”战略布局的驱动力和凝聚力。按照“四个全面”的总体战略要求，宝山必须全面加大体制机制创新力度，加快构建系统完备、科学规范、运行高效的制度体系。

（二）上海继续当好全国改革开放排头兵

“十三五”时期，上海进入“四个中心”和现代化国际大都市建设的关键阶段，围绕着继续当好改革开放排头兵和创新发展先行

者，加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设，积极释放自贸试验区改革示范带动效应，继续深入推进经济转型发展，不断提升城市核心竞争力。面对新一轮的战略效应、改革效应，宝山要把自身发展放在国家对上海的战略定位中，放在全面深化改革的进程中来思考和谋划，积极应对、主动对接、顺势而为。

(三) 宝山进入全面深度转型的关键时期

经过前几年的探索实践，围绕着“两区一体化”战略目标（建设全市加快经济发展方式转变的示范区、推动城市转型发展的最佳实践区，率先基本实现城乡一体化），宝山已构建起系统的改革框架，出台了系列重要改革举措，形成了明确的改革思路。“十三五”时期，宝山将进入产业转型调整加速、城市建设全面升级、区域空间加速重塑、社会结构持续变革的转型发展阶段，需要更加全面系统的深化改革，增强各领域改革的协同性，为加快转型升级、实现高水平崛起提供强大动力和体制机制保障。

宝山区“十三五”全面深化改革面临新要求：

一是对接全市重大战略的新要求。积极对接上海自贸试验区，加快推进自贸试验区相关改革事项在各领域的复制推广，努力打造市场化、国际化、法治化营商环境。积极对接上海建设具有全球影响力科技创新中心战略，推进科技创新与经济转型深度融合，营造有利于大众创业、万众创新的制度环境和生态环境。积极对接城乡一体化战略，推进城乡体制改革。**二是老工业区调整转型的新要求。**作为传统老工业区转型实践的先行者，宝山区转型成本高、任务重、压力大，无论是钢铁、物流等产业调整，还是老工业区的功能转型，都面临着资金平衡、土地平衡、利益主体均

衡等方面的挑战，需要以改革手段、市场思维探索新的模式和新的机制。**三是基层建设改革推进的新要求。**随着基层社会治理体制改革在全市面上的快速推进，宝山面临街镇职能重塑转变的挑战，由此将产生的一系列衍生改革问题(如街道部门结构的调整、区与街道职能关系的调整等)，需要新的制度创新、模式创新予以解决。

三、“十三五”全面深化改革主要目标

(一) 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照中央和全市全面深化改革的战略部署，紧紧围绕把宝山建设成为发展战略性新兴产业的重要承载区、城市功能转型的最佳实践区和迈向更高水平的城乡一体化的目标谋划改革，进一步解放思想、先行先试，突出重点领域和关键环节的改革，坚持顶层设计与基层创新相结合、坚持法治思维与大胆创新相结合、全面推进与重点突破相结合、面向长远与分步推进相结合，从宝山发展实际出发，聚焦影响发展的体制机制问题开展攻坚，力争通过改革创新，转变发展方式，提高市场活力，为建成体现上海国际大都市发展水平的现代化滨江新城区提供强大动力和体制机制保障。

(二) 主要目标

通过全面深化改革有力释放制度红利，力争到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，在推进改革试点上实现突破，在推进转型发展上实现突破，在提升治理能力上实现突

破，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，打造成为上海“现代化城市治理转型试验区”，为宝山打造城乡一体化升级版、建设“活力宝山”、“便捷宝山”、“绿色宝山”、“智慧宝山”、“平安宝山”、“幸福宝山”提供有力支撑

1、形成激发经济活力动力的制度体系

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以创新驱动经济转型升级为主线推进经济体制改革，建立完善的市场监管体系和产业调整升级机制，形成公平竞争，高效透明的现代市场机制，激发各类市场主体发展活力，促进创新创业环境更加优化、经济增长内生机制更加强健、产业结构更趋合理，全面提升发展质量，为宝山经济转型升级创造体制机制新优势。

2、形成适应现代治理要求的制度体系

处理好政府、市场、社会的关系，创新行政管理方式，使得政府部门运行机制更合理、行政审批更加规范、决策机制更科学民主、公共资源配置和管理机制更加高效，法治型、服务型政府建设取得显著成效。推进社会治理和社会事业改革创新，完善城市管理和社会治理长效机制，各项民生制度改革取得积极进展，加快形成符合宝山实际、科学有效的现代治理体系。

3、形成有利于公众全面发展的制度环境

围绕着人的需求和全面发展，推进城市建设和社会发展领域的各项改革，切实提升城市品质和生活环境，让改革成果切实惠及人民群众，形成和谐有序、宜居宜业的城市环境。破除影响市场准入和企业经营各类“玻璃门”、“隐形门”，建立公正、诚信的价值取向，形成有利于市场主体发展的国际化法治化市场化营

商环境。

四、“十三五”全面深化改革主要任务

(一) 加快转变政府职能

按照国家或全市政府职能转变和行政管理体制的改革要求，以营造良好的市场化法治化营商环境为核心，创新行政管理方式，建立负面清单、权力清单和责任清单，健全事中事后监管制度，提高政府管理服务效能，打造法治政府和服务型政府。

1、加强法治政府建设

加大简政放权力度，持续推进“简政放权、放管结合、优化服务”，按照“法无授权不可为”、“法定职责必须为”的原则，出台和实施区级行政权力清单和行政责任清单。健全和完善推进依法行政的领导体制，健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制。健全依法决策机制，出台重大行政决策制度规范，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，完善重大决策合法性审查制度。加大行政监察和审计监督的力度，抓住资金、资产、资源等重点领域和关键环节，实现审计全覆盖。健全权力监督机制，自觉接受区人大及其常委会的监督，接受区政协的民主监督，认真听取区人大代表、政协委员和区民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见。深化行政执法体制改革，加强和规范行政执法，全面推行城管综合执法改革，加强行政执法和刑事司法的衔接，加大食品药品、安全生产、环境保护等关系群众切身利益的重点领域执法力度。

2、深化行政审批改革

全力推广中国（上海）自贸试验区经验，按照“两高、两少、两尊重”的要求，最大限度减少审批和行政事业性收费，优化土地供应和核定规划设计条件、建设工程设计方案审核、建设工程设计文件审查和建设工程竣工验收等“四个集装箱”管理，减少审批环节，实现流程再造。进一步简政放权，压减行政审批事项，优化行政审批权配置，建立审批事项动态清理机制。全面推行行政审批标准化管理，加强行政审批目录管理，继续推进业务手册和办事指南编制，实现企业审批事项目录化、减量化，最大限度促进审批透明、规范和高效。创新投资审批及办理机制，完善协同办理方式，逐步扩展并联审批范围，推动涉及行政审批事务的部门间实现数据共享和网上交互式办公，加强项目报建服务，优化投资审批流程。启动社会投资基本建设项目审批制度改革，探索建立“多规合一”建设项目审批“单一窗口”，统筹推进企业投资项目用地、规划、环评等审批事项改革，做到同步改革、同步下放、并联办理。加强电子政务建设，推进网上集中受理和审批。实施分类评估评审、区域评估评审、同步评估评审，逐项推进评估评审改革。探索行政审批“告知承诺”和批后监管制度。建立涉及重大公共利益和与市民切身利益密切相关的审批事项听证制度和重大行政许可决定公示制度。

3、强化事中事后监管

步建立事中事后监管体系和制度，推进政府部门的资源配置、人员配置从审批环节向监管环节转移，着力充实事中事后和基层监管力量逐。深入推进商事制度改革，积极探索“证照分离”试点，建立完善商事主体经营异常名录制度和年报备案制度，建立监管

联动机制和问责制，实现审批与监管相统一、政府监管与行业自律相结合，确保商事登记制度改革后企业登记监管职责明确到位。充分利用法人、人口等基础信息库和跨部门共享平台，建立宝山区信息共享和服务平台，制定本区信息共享和服务实施方案指南，打通部门资源分割，实现管理资源、服务资源、政策资源的整合，推动政府公共数据资源向社会开放，开展区县之间、区域内信息共享相关工作。完善社会信用体系，梳理形成本区域公共信用信息清单，纳入全市公共信用信息目录；整合环保、安监、质检、税务、经委、科委、统计等相关部门执法记录信息，完善企业信用分类监管制度。

4、创新政府管理服务方式

深入推进区“三个中心”建设，全力提高服务效率和质量，进一步做优面向企业的行政服务中心、做实街镇网格综合管理中心、做细社区事务受理服务中心，着力解决服务群众的“最后一公里”问题。加强电子政务建设，推进网上政务大厅建设，促进政府信息资源共享与开放，实现政府各部门审批事项 100% 上网。完善各类基础数据库，出台信息共享管理规范，推动各部门政务平台互联互通，扩大政府数据资源向社会开放，探索建立“大数据”管理与服务应用体系。在全市率先探索政府系统运行目标管理体制创新，构建科学合理的目标管理制度。完善政府购买服务制度，确定可取消、下放、转移、购买服务的职能及工作事项目录，制定政府向社会组织购买服务实施细则和目录，完善政府购买公共服务和资助的管理方式，加快政府向社会组织购买公共服务和资助社会事业的财务制度设计。

(二) 深化经济领域改革

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，培育公平竞争、开放有序的现代市场体系和市场机制，营造国际化市场化法治化营商环境。

1、深化国资国企改革

进一步调整优化国资布局结构，通过资本、资源、人才、产业的整合重组手段，推动区属国资向具有竞争优势的企业集中、向核心业务集中、向重点区域集中。加强区属企业分类管理，对区属功能类、公共服务类国有企业，按照市场规则，提高资源配置效率和公共服务能力；对区属竞争类企业，以经济效益最大化为主要目标，兼顾社会效益，进一步提高活力和影响力。健全国资监管体系，完善区属经营性国资集中统一监管机制，构建科学合理、符合宝山特点的国资监管体系。探索发展混合所有制经济，通过公司制股份制改革、推进开放性市场化重组、股权激励和员工持股等多种方式，积极发展混合所有制经济，除政策明确必须保持国有独资外，其余企业促进股权多元化。完善国有企业法人治理结构，探索建立职业经理人制度，实现任期契约管理全覆盖，统筹推进国有企业领导人员薪酬制度改革。

2、深化投融资体制改革

进一步放开市场准入条件，支持社会、民间资本以 PPP 模式投资重点产业、基础设施、公用事业等领域。加快发展私人股权投资、风险投资，扶持小额贷款公司、村镇银行和商业担保公司等发展，探索政府拓展融资渠道的有效途径。探索发行企业债券。规范政府投资行为。

3、推进投资贸易便利化

深化“区港联动”体制改革，推进贸易便利化，充分对接海关特殊监管制度和检验检疫制度创新，探索设立海关特殊监管区（库），完善国际邮轮母港功能，提升邮轮经济发展能级。积极争取服务业领域开放措施在宝山推广，推动服务贸易发展。

（三）营造创新创业制度环境

按照上海建设具有全球影响力科技创新中心和创新驱动发展的战略要求，以打造“创新经济”为核心，结合宝山实际，推进科技创新体制机制改革，打造产业创新、科技创新、商业模式创新、观念创新等多要素联动、覆盖创新全过程的区域创新生态体系。

1、构建创新协同机制

支持和鼓励各类创新主体根据自身特色和优势，积极探索校企合作、技术创新联盟等多种形式协同创新模式，支持区内企业与跨国公司、大型央企、境内外高校院所开展技术联合攻关、科研机构共建。加强已有公共科技创新平台之间的协同研发和项目对接，鼓励各镇（街道）、园区组建面向区域发展的协同创新中心。探索建立政府投资、企业化运作、公益性的技术转移和转化平台，尽快培育形成市场导向、企业主体、金融配套、政府服务的科技成果转化体系，促进科技成果资本化、产业化。

2、大力发展科技金融

强化金融对科技创新项目的支持功能，善多元化融资服务体系。借鉴国内外先进地区经验，优化科技融资鼓励政策，加快建立和引进创业投资引导基金、风险投资基金，进一步完善银企对

接、信用担保等服务机制。建立区域科技创新中心，发挥财政资金引导功能和杠杆效应，变多头管理为一口式管理，聚焦科技金融，尽可能地撬动社会资源，用“政府引导、市场配置”方式的解决科技企业的融资需求。进一步建立完善科技企业信贷服务体系、科技企业上市服务体系、科技金融信息信用服务体系。

3、营造创新创业环境

促进科技中介服务集群化发展，支持研发、技术转移、技术评估、检验检测认证、创业孵化、知识产权、科技咨询等科技服务机构发展。支持各类研发创新机构发展，鼓励研发机构与当地产业升级建立联系机制。依托重点功能区、产业园区，挖掘区域老厂房等资源，按照政府引导、市场运作原则打造新型孵化器体系，积极引入旗舰型龙头企业的开放式创新平台，吸引国内外专业孵化机构，制定鼓励扶持创客社区、车库咖啡等众创空间发展的相关配套政策。

4、深化人才体系建设

完善培养和引进高端创新人才机制。加强创新团队整体引进，制定高端人才团队引进计划以及建立相应引进基金，重点引进和培养集聚一批重点产业发展紧缺急需的海内外高端复合型人才、企业高级管理人才、高层次科技和实用型技能人才，相关补贴和待遇由聚焦个人向聚焦团队转变，争取形成若干个性化、专业化的科技创新团队。完善人才流动和评价机制。推动用人制度的市场化改革，加快人力资源服务业发展，集聚品牌人才服务业机构。探索市场化的人才培养机制。优化人力资本配置，打破人才流动障碍，促进产业与人才需求的有效匹配。完善以能力、业绩、贡

献为主要标准的人才分类评价体系。

（四）完善产业转型升级制度

坚持大力推进供给侧结构性改革，着力解决制约发展的深层次问题，加快转型发展和产业结构调整，依靠改革创新加快新动能成长和传统动能改造提升。

1、完善产业结构调整机制

制定产业结构调整的基础底线，建立企业基础数据库和体检档案，探索建立产业存量调整的筛选诊断机制、差别化政策引导机制、清单动态调整机制、提前告知机制以及相应的服务配套机制。通过反向倒逼和正向激励相结合、政策引导与社会服务相结合的手段，充分调动企业的主体积极性，推动产业存量调整有序推进。

2、完善新兴产业引导机制

完善新兴产业发展政策体系，继续完善调结构、促转型“1+9”产业扶持政策，建立后评估机制，进一步加大对移动互联网、文化创意、机器人等新兴产业的支持引导力度。研究制定产业互联网专项扶持政策，将从人才引进、房租补贴、科技创新、创业融资、加速孵化等方面给予产业互联网企业全方位扶持，打造“中国产业互联网创新实践区”。完善产业增量优化机制，建立健全空间、行业、项目三方面准入机制，形成清晰的行业准入导向、便捷的项目准入机制和分类管控的空间准入标准。建立政府设立并按市场化方式运作的新兴产业引导基金，实行市场化运作、专业化管理，主要投向新兴产业早中期、初创期创新型企业，引导社会资金进入创业投资和新兴产业领域。

(五) 推进重点地区转型发展

完善重点地区转型调整推进机制，创新二次开发机制模式，打破利益分割，整合各种资源，在重点地区转型调整上取得实质性进展。

1、完善重点地区开发机制

按照“党委领导、政府主导、市场运作、企业参与”的原则，积极探索重点区域开发和管理运行体制机制改革。进一步完善滨江开发建设的管理体制，完善母港配套及周边商业商务功能，推进发展邮轮、游艇、游船“三游”经济。创新吴淞工业区整体转型管理运作模式和公司开发机制，建立吴淞工业区开发公司。建立南大生态区，完善区、镇协同推进机制。完善大型社区建设管理模式，创新社会管理服务，完善“三位一体”建管机制，构建大居多元主体协同参与的社区治理构架，深化大居接管运营保障机制，进一步理清区、镇两级事权、财权，及相应工作机制。研究和推动老镇旧区改造的机制创新，建立市场化力量参与开发机制。建立多方利益共赢机制，积极引进新的战略开发主体，鼓励有实力的原土地权利人自主转型升级，或者组成原土地权利人参与的联合开发体。

2、完善城市更新机制政策

完善城市更新政策措施，简化城市更新审批流程，建立快速高效推进机制，全力推进城市空间形态及功能转型，促进城市空间的高效、集约、可持续开发。建立健全存量土地循环利用机制和配套政策，探索建立土地权属争议多元调解处理机制，制完善城市更新、土地整备等二次开发机制模式。实施土地弹性出让机

制、土地置换补偿机制等，解决宝山吴淞、南大等老工业区二次开发的利益平衡和开发模式问题。创新投资机制模式，建立资金市区扶持机制，按照市区联动、加大投入、用途聚焦的原则，实行老工业区收入用于老工业区发展的良性机制，设立老工业区转型发展转型基金。

(六) 创新社会治理体制机制

推进政府职能转变，坚持创新机制、重心下移，创新基层治理模式，突出系统治理、依法治理、源头治理，切实加强社会治理、安全管理和风险防范，构建适合宝山区域人口特征及发展趋势的社会治理长效机制。

1、深化街镇体制改革

深化街道办事处社会治理职能改革，完善街道职能定位；加强街道 6 个中心²建设，构建面向基层的服务管理平台体系；建立权责统一工作制度，制订街道“权力清单”，健全条块分工制度，实行职能部门职责下沉准入制度，强政府信息资源整合下沉，依法有序推动人口、法人、房屋等基础信息向街道开放，实现职能部门业务数据在街道层面的整合和分类共享。

2、完善基层治理体系

完善居民区治理体系，理顺居民区组织关系，加强居民区党组织，提高居委会自治能力，减轻居委会行政负担，推动居民参与的制度化、规范化，引导规范业委会和物业公司依法有序运作，建立健全以居民区党组织为领导核心，居委会为主导，居民为主体，业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织、群众

² 社区事务受理服务中心、社区党建服务中心、城市网格化综合管理中心、街道社区文化活动中心、街道社区卫生服务中心、街道社区综治中心。

活动团队等共同参与的居民区治理架构。完善村级治理组织体系，规范完善村民（代表）会议制度和村民委员会职能，建立村级治理监督评议制度，完善农村集体资产监管体制和运营机制，强化农村社区建设和综合治理。探索完善“镇管社区”体制机制，坚持统筹兼顾、分类施策、搭建平台、多元共治、关系明晰、权责统一的原则，做实基本管理单元，完善“一委一办一平台”和“6+1”中心的镇级层面组织架构，探索创新“镇管社区”模式（包含基本管理单元的分级管理、包含片区的分级管理、直接管理）。

3、推进法治城区建设

深化司法体制改革试点。促进司法公正，推动司法队伍专业化、职业化建设，提升司法公信力。完善对权利的司法保障、对权力的司法监督。加强法律援助。优化区域法治环境，加强法治宣传，深入学习宣传以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，全面实施“七五”普法规划。健全全社会普法教育机制，弘扬社会主义法治精神，坚持和完善“法律六进”制度建设，深入开展依法行政示范单位创建、民主法治示范村（居）创建活动。创新宣传形式，进一步提高公民法治观念，强化规则意识和契约精神。

4、健全社会组织参与机制

深化社会组织登记管理制度改革，逐步放宽社会组织直接登记范围，降低社会组织准入门槛，简化登记手续、认定流程等，重点发展服务民生的社会组织，鼓励发展与公共利益、基层自治相关的社会组织，不断加强枢纽型社会组织的联系和带动作用。推进社会组织规范化建设，完善社会组织分类管理办法和服务指引，建立社会组织综合评估和信用数据库，建立社会组织信息披

露制度，推进社会组织实现自我管理。完善政府购买社会组织服务体系，编制社会组织指导目录，规范政府购买服务流程，研究制定购买社会组织服务项目的评标细则和评估办法、社会组织承接项目的评估标准和价格规范，进一步提高政府购买社会组织公共服务的科学性和实效性。

5、完善城市网格化治理制度

做实街镇城市网格化综合管理中心，科学合理设置管理网格和管理内容，制定城市网格化综合管理标准，建立分级分层派单机制，完善分类处置机制和案件流转机制，推进城市网格化综合管理信息系统与相关行业管理系统的互联互通和信息共享，形成“横到边、纵到底、全覆盖、无缝隙”的基层治理网络，构建包含“诉求反映-平台接收-后台处置-回复反馈”的闭环运作体系。

(七) 健全城镇建设管理机制

围绕城市功能培育、城市设施完善和城市品质提升，推进城市建设领域、城市管理领域、生态文明领域的制度创新和模式创新，引导社会力量参与城市建设发展，提升城市治理能力和精细化管理水平。

1、创新公共设施建设模式

进一步深化固定资产投资体制改革，探索建立具有宝山特色的土地储备、投融资、代建一体化的平台，促进工程建设项目高效、安全、廉洁运行。探索发展政府和社会资本合作（PPP）模式，提高政府公共产品和服务的供给能力、供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系，参与城市基础设施等有一定收益的公

益性事业投资和运营。

2、探索土地开发管理创新

强化土地源头管理，全面梳理土地使用现状，规范集体土地租赁行为，推进村级集体土地镇级统筹管理，建立土地管理台帐和新增违法用地即报制度，确保违法用地零增长。探索创新土地经营开发的体制机制，把土地资源转化成土地资产来看待，研究土地收储、经营、开发管理的体制机制，促进土地利用效率和城市建设效率的提高。

3、完善城市综合管理机制

健全城市精细化管理长效机制。创新城市基础设施管养工作模式，全面细化全区主要道路、公园、桥梁的管理责任。推进城区智能化管理，建立城市管理快速反应和综合协调指挥系统，定期开展清扫保洁标准和经费投入动态研判调整。

4、健全生态文明建设机制

加快构建系统有效的生态文明制度体系，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。强化规划源头控制，将生态文明建设理念和指标纳入发展规划、土地出让、项目开发、建设运营的全过程，研究建立体现生态文明理念的经济社会评价体系。完善节能减排机制，实施建筑能耗监测区级平台和分项计量工作，创新区域能源供应模式和节能管理方式，探索建立节能技改和节能环保产品应用的市场化机制。完善环境监管制度，建立完善规划环评和项目环评联动机制、区域生态安全评估机制、资源环境承载能力监测预警机制、建立生态环境保护修复动机制等，建立环境污染责任追究制度和环境损害赔偿制度，

推进生态环境信用体系建设。建立节能环保市场化交易制度。探索建立谁排放、谁付费、第三方面治理的市场机制。在区重点行业以及工业园区污染治理等领域，大力推行环境污染第三方治理。深化合同能源管理，开展合同能源管理节能示范工程试点，支持节能服务公司和节能服务市场发展。探索发展碳排放交易、排污权交易。

五、“十三五”全面深化改革保障机制

（一）加强组织领导

切实加强对改革工作的组织领导，建立重大改革项目区领导分工负责制，制定重大改革事项决策规程，完善重大改革事项讨论与审议机制。

（二）依法推进改革

注重全面深化改革与法治建设相结合，以问题为导向，制定宝山区法治城区建设问题清单、宝山区经济社会发展的难题清单、宝山区民生发展问题清单，以改革深化法治建设，以改革破解发展难题，以深化改革推动民生改善。

（三）完善推进机制

建立健全改革推进机制，根据工作实际，推出本区、部门、单位改革计划和改革项目，研究制定实施的时间表和路线图，并将改革进展情况及时报告市委、市政府。加强对改革项目的事前、事中、事后的效果评估，做好改革项目社会稳定风险评估

（四）健全参与机制

营造鼓励改革、宽容失败的良好社会氛围。建立公众参与改革的有效渠道和机制，组建由专家学者、行业代表、“两代表一

委员”、法律顾问、市民代表等各领域人士组成的观察团队，参与改革前期调研、项目立项、考核评估等事项，进一步完善群众意见收集和重大改革项目决策及评估机制。