

前 言

在中共上海市宝山区委领导下，由上海市宝山区人民政府组织编制的上海市宝山区国民经济和社会发展第十一个五年规划（2006年至2010年），是宝山在全面建设小康社会进程中，贯彻落实科学发展观，加快建设现代化滨江新城区的重要规划。

《上海市宝山区国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要（草案）》（以下简称《纲要（草案）》）根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》、《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》和《中共上海市宝山区委关于制定宝山区国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》编制。《纲要（草案）》是“十一五”期间宝山区国民经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性的总体规划，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能的重要依据，也是编制和实施宝山区国民经济和社会发展各类专项规划、区域规划、年度计划以及制定相关政策的重要依据。

在《纲要（草案）》编制过程中，组织开展了对“十五”计划实施情况的评估，进行了“十一五”规划重大课题研究和咨询，吸收了各专项规划的研究成果，广泛听取和采纳了专家学者、社会各界的意见和建议，并与上海市的有关规划进行了衔接。

《纲要（草案）》提交宝山区第五届人民代表大会第四次会议审议，经批准后，公布实施。

目 录

前言

第一章 “十五”回顾与发展形势

一、“十五”回顾

二、面临的形势

第二章 指导思想和发展目标

一、指导思想

二、发展目标

第三章 经济发展与产业优化

一、第二产业

二、第三产业.....

三、第一产业.....

四、大力发展循环经济

第四章 城市发展与城镇建设

一、加快城市空间布局的调整优化

二、加强农村地区建设

三、加快现代化基础设施体系建设

四、全面提升城市管理的现代化水平

第五章 社会事业发展与社会管理

一、加强人口综合调控和管理

二、进一步完善就业和社会保障体系.....

三、加强公共卫生和医疗服务体系建设.....

四、促进文化体育事业繁荣发展

五、加强社会主义精神文明建设.....

六、大力发展妇女儿童和老龄事业.....

七、着力构建和谐社区与和谐村镇.....

八、积极推进平安建设.....	
第六章 科教发展与信息化	
一、构建区域科技创新体系.....	
二、推进教育先进区建设.....	
三、加强人才培养开发利用.....	
四、提升信息化应用水平.....	
第七章 环境保护与建设	
一、加大环境治理与保护力度.....	
二、加强环境监测监控能力建设.....	
三、提高全民环保意识	
四、加强生态绿化建设	
第八章 深化改革与扩大开放	
一、深化行政管理体制改革.....	
二、促进多种所有制经济共同发展.....	
三、推进社会领域改革.....	
四、扩大开放.....	
第九章 建设服务政府、责任政府和法治政府	
一、进一步转变政府职能.....	
二、努力提高行政效率.....	
三、全面推进依法行政.....	
第十章 加强规划实施与保障	
一、加强规划编制制度化建设	
二、建立健全规划落实机制.....	
附1:宝山区国民经济和社会发展“十一五”规划主要指标及说明.....	
附2:《纲要(草案)》图索引.....	

第一章 “十五”回顾与发展形势

一、“十五”回顾

“十五”期间，在中共上海市委、上海市人民政府和中共宝山区委的坚强领导下，全区人民以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想，牢牢抓住发展这个党执政兴国的第一要务，围绕“一年小变样，三年中变样，五年大变样，全面建设社会主义现代化滨江新城区”的奋斗目标，开拓创新，锐意进取，努力突破发展瓶颈，开创了经济社会发展的新局面，“十五”计划确定的主要目标任务胜利实现，为宝山“十一五”和更长远发展奠定了坚实基础。

1、经济持续快速健康发展，综合经济实力明显增强。把握新一轮经济发展机遇，坚决贯彻宏观调控政策，积极应对地区间竞争加剧、资源约束趋紧、非典和禽流感疫情等诸多挑战，着力提高经济运行质量，经济保持了平稳快速增长。“十五”期间，增加值年均增长18.5%，到2005年达321.9亿元，是“九五”期末的2.7倍；地方财政收入年均增长41.8%，到2005年达63.6亿元，是“九五”期末的3.9倍。五年共完成固定资产投资586.1亿元，累计吸收合同外资14.9亿美元，外贸出口68亿美元。二、三产业共同推动经济增长的格局进一步巩固。

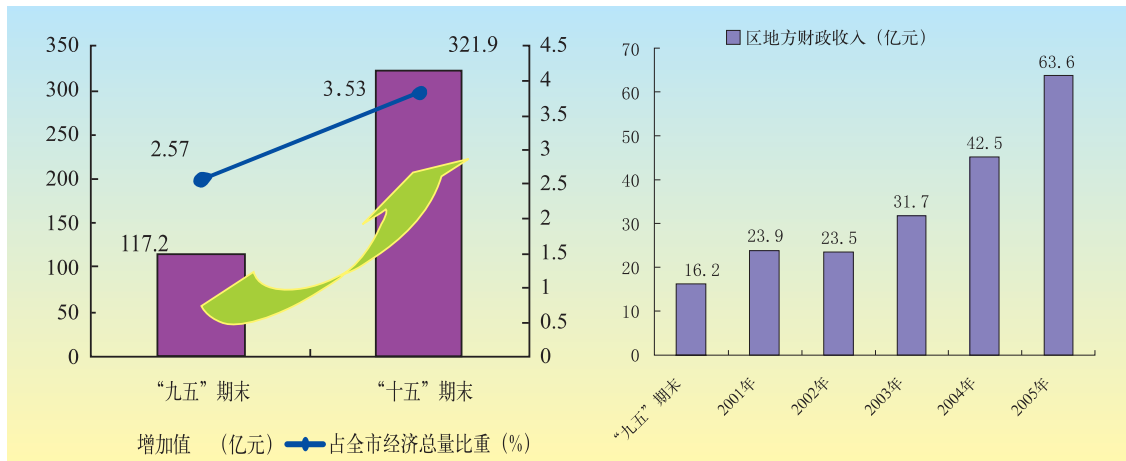


图1 综合经济实力明显增强

2、城市建设和环境保护取得重大突破，城市面貌显著改善。

城市建设规划体系进一步完善，区域总体规划纲要及其实施方案获得批准，基础设施专业规划、各镇总体规划和街道社区规划的编制工作基本完成。重点地区建设取得突破，罗店中心镇、西城区（杨行地区）、顾村地区的开发建设取得阶段性成果，大场老镇、罗店老镇改造全面启动，农民宅基地置换试点工作稳步开展。区域交通环境不断优化，郊环线等一大批市政基础设施建成使用，道路长度和面积分别比“九五”期末增加了92.14公里和509.2万平方米，轨道交通实现了从无到有的突破，主要道路骨架网络基本形成。环境保护和建设的力度不断加大，完成了两轮环保三年行动计划，吴淞工业区环境综合整治取得阶段性成果，区域水环境明显改善，五年共新建各类绿地1306公顷，建成区绿化覆盖率达到39.5%，人均公共绿地面积达到17平方米，成功创建“上海市园林城区”。城市管理长效机制初步形成，拆除违法建筑、“百路”整治、公共客运市场专项整治等取得明显成效，五年

共拆除违法建筑234万平方米，整治道路338条，查处各类非法营运车辆5586辆。

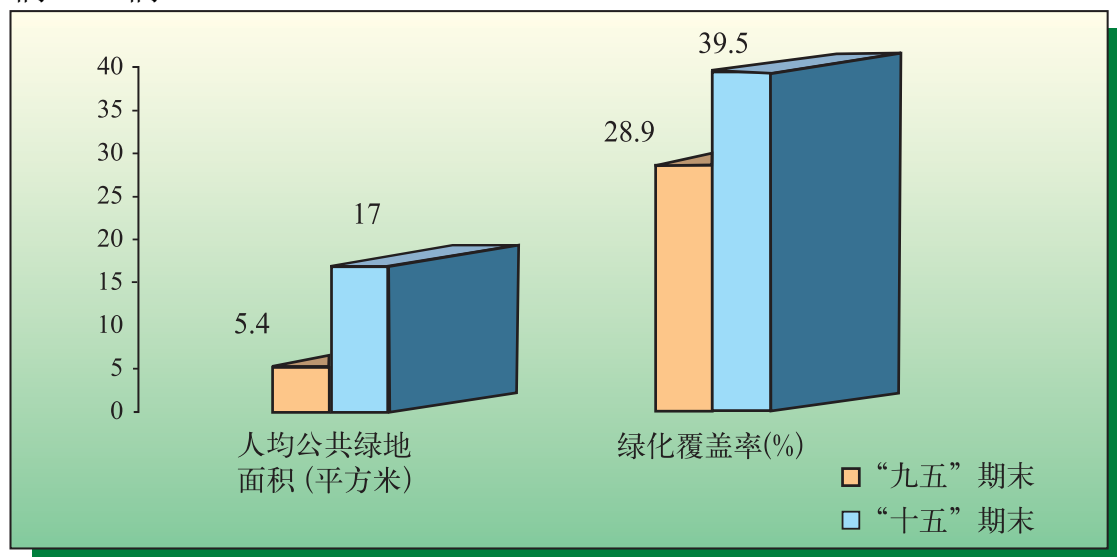


图2 绿化建设成绩显著

3、社会事业全面进步，经济社会进一步协调发展。深入贯彻实施“科教兴市”主战略，五年间全区共新增高新技术企业39家，申请专利4289项。国民经济和社会信息化建设加速推进，信息基础设施日趋完善，信息传输主干网络覆盖全区政府机构、小区和主要商务楼宇，企业、家庭宽带接入用户数8万户，有线电视网覆盖率达到100%，电子政务“四个统一基础平台”^①初步形成。全面加快教育先进区创建，大力实施中小学标准化建设，圆满完成加强初中建设工程，新建、改扩建学校建筑面积111万平方米，深入推进教育综合改革。开展了一系列丰富多彩的群众性文化体育活动，成功举办了上海宝山国际民

^① 统一的电子政务网络平台、地理信息基础平台、信息数据共享平台、政府对外门户平台

间艺术节、上海宝山国际女篮挑战赛、亚洲体育舞蹈锦标赛、区运会等重大活动，新建了一批文化体育设施。加强公共卫生服务体系建设，进一步完善三级基本医疗服务网络^①，农村合作医疗参入率稳定在99%以上，健康城区创建取得突破，全区居民的健康水平显著提高，人均期望寿命从“九五”期末的77.07岁提高到“十五”期末的80.17岁。

4、人民生活持续改善，社会秩序稳定良好。初步形成了政府促进就业责任体系，从2002年到2005年共净增、新增就业岗位10.74万个^②，就业特困人员就业安置率达99%以上。基本建立了由城保、镇保、农保和外来从业人员综合保险构成的多层次、多类型的基本社会保障体系，完成了社会救助三级信息网络建设，率先在全市实施就业困难人员社会保险补贴卡制度，率先在全市提高60岁以上老年农民的生活补助标准。城乡居民收入有了大幅提高，2005年全区农村居民家庭人均纯收入为1.08万元，城镇职工年平均工资为3.14万元，分别比“九五”期末提高了57.4%和1.1倍。2005年末城镇居民人均住房使用面积超过24平方米。积极创建“平安宝山”，建立完善了以“六位^③一体”为主体的社会治安综合治理网络体系，社会治安状况持续良好，荣获了“全国社会治安优秀地市”称号。

① 区域医疗中心、社区卫生服务中心和社区卫生服务站

增加就业岗位的指标从2002年才开始提出，故本项指标的统计从2002年开始。2002年净增就业岗位8400个，2003年至2005年新增就业岗位9.9万个

民警、治安辅助巡逻队、物业保安、社区综合协管员、治安防范志愿者、司法社工

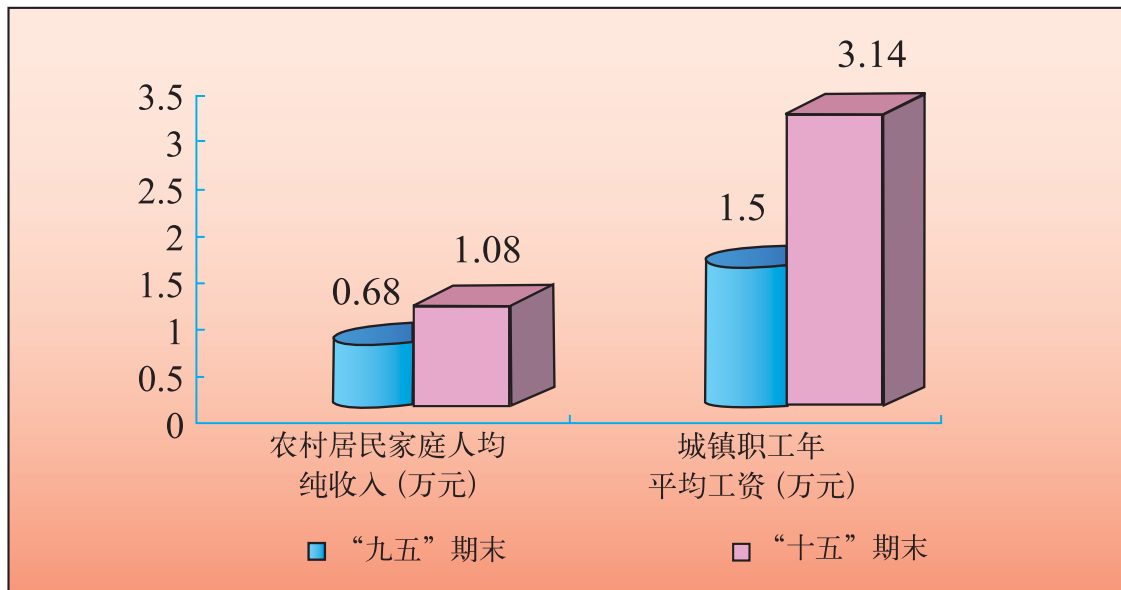


图3 城乡居民收入大幅提高

5、改革开放继续深化，发展活力不断增强。所有制改革和对外开放取得新进展，国有（集体）资本共退出8.7亿元，基本实现了区属国有资本在绝大多数经营性领域退出的目标，非公经济在区属经济中的比重超过45%。深入开展对口支援和合作交流，五年援建对口支援项目超过100项，引进外地投资企业6873户，成功举办了长江口民营经济发展论坛。积极推进固定资产投资管理体制改，实行工业园区（物流园区）项目登记备案制、准入评估机制和政府投资项目“四分开”^①制度，在上海率先实施了“四个一”^②的土地管理工作机制。积极构建公共财政框架，深化部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线和农村税费改革。完成新一轮政府机构改革，稳步推进事业单位改革，进一步转变政府职能，全面实行政府信息公开，规范

① 计划、资金、建设、监管四分开

② 一个口子进、一个池子蓄、一条渠道出、一套班子管

行政许可。深入开展整顿和规范市场经济秩序工作，推进社会诚信体系建设，大力整治“五小”^①企业，切实维护经济秩序。

过去五年是不平凡的五年，所取得的成绩来之不易。这是市委、市政府和区委正确领导的结果，得益于历届区委、区人大、区政府、区政协奠定的坚实工作基础，凝聚着全区人民的心血和汗水。“十五”发展目标的胜利完成也为宝山的长远发展积累了宝贵经验：一是坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，广泛调动各方面的积极性，抢抓机遇，加快发展，不断加快经济社会变样进程；二是坚持以人为本，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为各项工作的出发点和落脚点；三是坚持速度与效益相统一，不断优化经济结构，着力提高经济运行质量；四是坚持统筹经济社会协调发展，保持社会进步与经济发展相协调；五是坚持建管并举，不断提高城市现代化建设和管理水平；六是坚持改革开放，着力突破体制机制瓶颈，不断为经济社会发展注入新的动力；七是坚持推进服务政府、责任政府、法治政府建设，着力转变政府职能；八是坚持物质文明、精神文明、政治文明协调发展，不断提高市民综合素质和城市文明程度。

二、面临的形势

“十一五”期间，是我国全面建设小康社会、上海加快“四个中心”建设的关键时期，也是宝山建设现代化滨江新城的关键五年。

^① 小炼钢、小炼油、小火电、小玻璃、小水泥

宝山面临着机遇与挑战并存、动力和压力同在的发展环境。

经济全球化趋势深入发展，科技进步日新月异，全球生产要素流动和国际产业转移速度加快，我国与世界经济的相互联系和影响日益加深。我国进入全面建设小康社会的关键时期，居民消费结构逐步升级，产业结构调整 and 城镇化进程加快，社会主义市场经济体制逐步完善，经济社会将持续发展。上海发展进入新时期，面临加快国际金融中心和国际航运中心建设、推进浦东综合配套改革试点、办好中国2010年上海世博会、国家规划长三角区域发展等重要机遇，经济社会发展将保持良好势头。宝山经济社会发展进入新阶段，三年中变样胜利实现为经济社会可持续发展打下了坚实基础，新的功能定位进一步明确。这些都为宝山经济社会发展创造了良好环境和有利条件。

同时也要清醒地看到，影响世界和平与发展的不稳定不确定因素增多，地区间竞争日趋激烈，资源、环境、人才等因素对发展的制约日益明显，宝山的发展还面临着一些突出矛盾和问题，主要有：一是产业集中度不高，生产性服务业发展不快，资源综合利用效率偏低等问题仍然存在，经济结构调整步伐有待进一步加快；二是环境污染问题尚未有效解决，生态环境建设任务仍然繁重；三是城市功能需要进一步完善，城市建设管理水平有待进一步提升；四是就业与社会保障压力较大。这些矛盾和问题，如果不能有效解决，将会影响宝山“十一五”乃至更长远的发展。我们必须进一步增强历史责任感和时代紧

迫感，居安思危，只争朝夕，紧紧抓住发展机遇，积极应对各种挑战，开拓创新，努力开创宝山未来发展的新局面。

第二章 指导思想和发展目标

一、指导思想

“十一五”期间，宝山要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，努力构建社会主义和谐社会，坚持以人为本，转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量，落实“五个统筹”，深入贯彻实施“科教兴市”主战略，围绕实现大变样和全面建设社会主义现代化滨江新城区目标，以提升和完善城市综合功能为发展主线，坚持特大型企业 with 区域经济互动发展，统筹协调精品钢基地建设 with 地区经济社会发展中的人口、产业、基础设施、资源和环境的相互关系，积极探索循环经济与节约型社会的发展道路，加快经济结构调整和经济增长方式转变，提高城市建设和管理现代化水平，加强社会公共事务管理，努力推进平安宝山建设，促进社会全面进步，力争走出一条符合宝山区情、体现宝山特色的生态、生活、生产协调的科学发展之路，不断开创社会主义现代化建设新局面。

“十一五”期间必须调整结构，转变增长方式，保持经济又快又好发展；必须优化区域发展布局，完善城市功能，加快现代化滨江新城区建设步伐；必须加快社会事业发展，提升城市文明程度，加快完

善公共服务体系；必须高度关注民生，建设平安宝山，提高社会公共事务的管理能力；必须完善机制和体制，深化改革开放，增强城市的综合竞争力。具体工作要求是：

——更加注重经济增长方式转变，坚持经济发展速度、质量、效益相统一，坚持特大型企业 with 区域经济互动发展，积极推进产业转型和经济结构优化升级，加快精品钢制造及物流等相关产业集聚辐射发展，努力实现经济持续较快增长。

——更加注重农业、农村、农民问题，推进现代都市型农业发展，全面深化农村改革，大力发展农村公共事业和基础设施服务体系，促进农民多渠道就业，提高农民社会保障水平，保持农民收入持续稳定增长。

——更加注重区域统筹协调发展，加快推进城市空间布局调整优化，缩小不同地区间在公共交通、公建配套、市政基础设施等方面的差距，加强各分区、组团间的分工与协作，提高城市整体协调发展能力。

——更加注重经济社会协调发展，强化政府公共服务和社会管理的职能，千方百计扩大就业，完善社会保障，增加居民收入，加大社会事业投入，加强社会公共服务设施体系和社区建设，维护社会秩序，保障城市安全，切实解决好与人民群众生产生活密切相关的民生问题，满足人民群众物质、文化、精神和生命健康的需要，努力促进社会和谐，促进人的全面发展。

——更加注重生态环境保护和建设，努力建设资源节约型和环境友好型社会，加强土地节约和集约利用，实现自然生态系统和社会经济系统的良性循环，增强区域可持续发展能力。

——更加注重体制机制创新，更大程度地发挥市场对资源配置的基础性作用，加强政策引导和利益协调，营造有利于创新、创业的发展环境，增强城市发展的软实力。

二、发展目标

为把宝山建设成为生态、生活、生产协调的具有辅城功能的现代化滨江新城区，综合考虑未来五年发展环境和基础条件，宝山“十一五”时期经济社会发展的奋斗目标是：到2010年基本形成经济繁荣、社会和谐、生态优良、人民安康的现代化滨江新城区框架，基本建立与特大型企业互动发展的更加开放协调的特色经济结构，基本建立“一带、两轴、三分区”的更加科学合理的城市空间布局，基本建立具有辅城功能的更加便捷高效的市政基础设施网络，基本建立生态、生活、生产协调的更加和谐的生态系统，基本建立与经济发展相适应、满足人民群众需求的更加进步的社会事业体系和文明发展环境，为宝山后十年的持续发展奠定坚实基础。具体是：

1、综合经济实力进一步增强。继续保持经济持续健康快速发展，争取增加值年均增长14%~16%，实现经济总量五年翻一番，区地方财政收入与国民经济同步增长，到2010年达到130亿元以上。二、三产业协调发展，产业结构进一步优化，工业能级和水平有较大提高，

第三产业比重逐步提升。工业区单位土地产出提高25%以上。单位生产总值综合能耗降低25%以上（与2005年相比）。全社会固定资产投资保持年均140~150亿元。

2、城市发展新格局初步形成。完善和落实区域总体规划，打造滨江发展带，以宝杨路—宝安公路为轴线实现主要城市功能的集聚，以沪太路为轴线加快城镇发展，初步形成北部精品钢及其延伸产业区、中部滨江新城核心区、南部现代化城区三大功能分区，基本完成大场、罗店、海滨等老镇（旧区）改造任务，建成罗店新镇、西城区（杨行地区）等重点开发地区，进一步优化城市发展的空间结构。

3、社会发展水平全面提升。加大资金投入和资源统筹协调，全面提升社会事业发展水平。加强和改善人口综合调控与管理。形成经济发展与促进就业良性互动的机制，新增就业岗位15万个以上，城镇登记失业人数控制在3万人以内。健全多层次社会保障制度和社会安全机制。加快构筑多层次、多渠道的住房保障体系。城乡居民收入继续保持稳步增长。完善现代国民教育体系和终身教育体系，建成上海教育先进区。居民普遍享有便捷、优质的公共卫生和基本医疗服务。城市文化品位不断提升，市民身体素质不断提高。妇女儿童和老年事业取得长足进步。形成社区建设管理的新格局。

4、现代化基础设施体系基本建成。提高城市交通便捷化水平，完成区域内三条主要轨道交通^①、全部高速公路、全部市级主干道和

^① 轨道交通一号线、轨道交通三号线、轨道交通七号线

90%左右区级干道的建设，完善路网级配，建成客货分流道路网络和协调运营的公共客运服务系统，使宝山成为交通最发达、居民出行最便捷的地区之一。推进水、电、气、通讯等管网建设，努力达到全覆盖。完善城市管理长效机制，提升城市管理的现代化水平。

5、区域创新能力逐步提高。充分发挥区域比较优势，选择若干目标重点突破，基本建成具有一定特色和优势的区域科技创新体系，增强科技进步与自主创新能力。加强人才培养开发利用。加快国民经济和社会信息化进程。

6、区域生态环境明显改善。进一步加强环境治理和保护，实现环境与经济社会协调发展。加大绿化建设力度，营建框架合理、功能齐全、生物多样、景观优美的城市绿地系统，建成“一环五园”^①，到2010年争取人均公共绿地面积达到23平方米，建成区绿化覆盖率达到42%。

第三章 经济发展与产业优化

继续坚持二、三产业共同推动的方针，进一步加强与宝钢等大企业的互动合作，加快发展先进制造业和现代服务业，提高自主创新能力

“一环”是指途经顾村、罗店、罗泾、月浦、杨行等镇的环区生态步道；“五园是指炮台湾湿地森林公园、顾村公园、庙行公园、白鹭公园、杨行蔓湾绿地等东西南北中五大开放式公园

力和产业技术水平，推进经济结构优化升级，形成具有独特竞争优势和持续发展能力的特色产业与产业集群，保持经济持续健康快速发展。

一、第二产业

1、加快工业经济结构调整和升级

坚持走新型工业化道路，运用高新技术和先进适用技术改造提升传统制造业，培育高新技术产业，加快发展精品钢延伸业和船舶配套业，大力提升制造业的科技含量和自主创新能力。力争到2010年，基本形成以精品钢延伸业、船舶配套、输配电及控制设备、起重运输设备、汽车零配件制造等高新技术产业和装备制造业为主导，优化改造后的传统优势产业为基础，都市型工业为补充的新型工业结构，产业能级明显提升，工业增加值翻一番，工业销售产值达到1200亿元左右。

培育壮大重点特色产业。加强与精品钢基地、造船基地的对接和服务能力，加快发展精品钢延伸业和船舶配套业，培育装备制造业，构建上海北部现代化重型工业及其协作配套产业带。着力拓展和延伸精品钢产业链，围绕宝钢重点发展的新工艺、新产品，积极发展相关中游行业；继续做强做优区内已有的精品钢延伸业下游行业，提高其技术水平和产品质量。加强与中船集团、船舶工业公司等企业的合作，加快培育发展船舶制造配套业。扩大规模、增加品种和提高科技含量，继续扩大集装箱制造业的优势。大力引进发展输配电及控制设备等成

套设备制造业。

提升改造传统制造业。提升发展汽车零部件制造、钢压延加工、起重运输设备制造、涂料制造等区内规模居前的行业，改造发展纺织、轻工、金属制品、通用零部件等优势加工组装行业和金属工具、文化用品、通用仪器制造等具有传统技术优势的行业。鼓励企业将引进、消化、吸收与自主创新相结合，基本实现业态向设计、制造、加工转型，将技术和产品提高到全市或全国同行业的先进水平。

加快淘汰劣势产业。完善产业准入和退出机制，加大调整力度，通过制定和实施严格的技术、能耗、排放、效益等标准，综合运用经济、法律和行政等手段，坚决淘汰技术含量少、能耗水平高、产出效率低、环境污染重的劣势企业、生产工艺和产品，积极推行循环经济和清洁生产。

2、深入实施工业园区化战略

进一步深入实施工业园区化战略，提高工业集中度和工业园区开发建设水平，使工业园区成为集聚发展先进制造业的主要载体和支撑工业经济持续快速增长的新高地，到2010年，工业园区产值占全区工业销售产值60%以上。

大力推进工业向园区集中。新建工业企业必须进入工业园区。严格控制园区外现有企业的改扩建，并积极创造条件向园区集中，促进园区外分散工业点上的企业逐步向园区集中。对整合后符合规划条

件的存量土地，通过建设都市工业园等方式加以利用，进一步促进工业集中。加快宝山工业园区开发建设，坚持市场化开发模式，加强政策引导和利益协调，鼓励街镇将招商项目向园区集聚，促进具有带动效应的大项目落地，形成联手共建、资源共享、优势互补、市场运作的合作机制，到2010年基本完成园区内道路、供电、供热、通讯、排污等基础设施建设，园区土地开发建成率达50%以上。进一步完善宝山城市工业园区和区级园区的基础设施和服务功能，到2010年基本完成土地开发。积极推进都市工业园建设，到2010年都市工业园产值达到50亿元左右。积极筹划建设船舶配套产业区。进一步加强工业园区招商引资工作，着力引进一批投资强度大、科技含量高、创新能力强的大项目，提高土地产出水平，力争宝山工业园区平均亩产出高于全市市级工业园区的平均水平，区级工业园区平均亩产出在“十五”期末的水平上提高25%，达到200万元左右。

优化工业园区布局。加强工业园区间的资源整合与分工协调，优化以市级工业园区为龙头、区级园区为支撑、都市工业园为补充的结构和布局。“十一五”期间，市级工业园区要集聚发展精品钢铁、交通运输设备、电子设备、生物医药研发与制造等行业，形成宝山最主要的制造业基地；区级工业园区要进一步归并与整合资源，着力完善其服务功能，提高产出效率，并在机械制造、五金电器制造、钢铁压延等行业形成特色与优势；中部、南部分区的街镇要充分利用城市

空间和国有企业存量资源，建设都市工业园，积极发展都市型产业。

二、第三产业

1、大力发展生产性服务业

积极把握当前新一轮国际产业转移的特点^①，积极推动二、三产业融合，大力发展具有宝山特色的生产性服务业。充分发挥区位优势和产业优势，以精品钢延伸业及其它先进制造业上下游延伸业为载体，加快发展研发设计、中介服务、营销推广、物流采购和产品分销配送等生产性服务业。特别是要依托宝钢、中船等大企业、大集团的业务需求，大力发展精品钢与造船的相关生产性配套服务业，在钢铁、船舶的研发设计、贸易会展、物流配送、文化创意等方面形成宝山独特的竞争优势。鼓励生产型企业将相关服务社会化，通过专业服务降低成本、提高效率，不断推动制造业提高能级。积极创造条件，在宝山城市工业园区规划建设一定面积的生产性服务业集聚区，拓展其发展的空间载体。

2、提升发展商贸流通、房地产、现代物流、金融等服务业

进一步优化结构，努力提升商贸流通、房地产、现代物流、金融等服务业的发展水平和能级，发挥在第三产业中的支柱作用。

商贸流通业。适应消费能级提高和消费主体、消费层次多元化

^① 发达国家制造业转移加快，并从原先以制造业转移为主向制造业、服务业并重趋势转变，发达国家生产性服务业和商务流程外包正成为产业转移的新潮流；同时国际产业转移已由过去整体产业的转移逐渐转变为供应链的分段转移，生产过程和商务流程的本地化正在加速

趋势，加强商业业态的创新与调整，有序发展综合型购物中心、专业卖场、社区便利商业等便民业态，积极发展餐饮购物、娱乐休闲等综合业态，满足快速城市化过程中市民的日常消费和综合消费需求；提升百货业档次，构建精品专卖等业态，提高品牌消费的品位；推进商业与旅游、休闲、文化、娱乐、商务的融合，通过商品和服务的链接，提高联动发展能力。加强规划引导，推动形成由区域性商业中心、社区商业中心、居住区及街坊商业和特色商业区域组成的合理空间结构布局，便利人民生活，提高商业的集聚辐射能力。大力发展批发贸易，依托枢纽型基础设施和便利的交通条件，建设一批大型商品交易市场或专业商贸中心，提高宝山在上海及长三角地区商品货物的集散辐射能力。发挥精品钢基地优势，争取成为全国最大的精品钢铁贸易中心。

房地产业。加大土地供应调控力度，完善土地储备和市场化供地机制，统筹协调居住、商业商务、工业生产、公益设施和公建配套等不同种类的用地需求，保障经济持续稳定发展。优化房地产市场的供给结构，按照“以居住为主、以市民消费为主、以普通商品房为主”的原则，继续大力发展大众住宅市场，推进节能省地型住宅建设，完善和提升各类公建设施和生活配套，提高新建住宅的科技含量和居住价值；适度增加商业商务房地产供应，加强与居住区配套的社区商业设施、轨道交通节点周边地区商务楼宇的开发建设；推进工业房地产土地集约化使用，严格控制工业房地产用地总量，鼓励引进用地节约

型项目。提高物业服务水平，为和谐人居提供基本保证。加强对房地产市场的监管，努力保持房地产市场健康平稳发展。

现代物流业。以港口集装箱储运和钢铁及其延伸业的货物流通为依托，加强物流园区和物流公共信息平台建设，积极发展第三方物流，加快传统仓储运输企业向现代物流企业转化和提升，加大现代物流在物流产业中的比重。到2010年，全面建成吴淞国际物流园区“一区多中心”^①式的物流功能设施平台，为国际集装箱集散、城市配送和钢材流通提供综合型物流服务，基本形成上海国际航运中心的重要物流节点和上海钢铁物流的主要枢纽。

金融业。进一步吸引证券公司、信托投资公司、保险公司、民营银行、外资银行等各类金融机构到宝山开设分支机构，为区域内的企业和居民提供专业化、特色化服务，为经济社会发展提供现代化的金融服务平台和强有力的资金支持。

3、培育发展新兴服务业

利用宝山滨江临海区位优势、精品钢产业优势和爱国主义人文资源优势，坚持旅游和相关产业联动发展，加强挖掘、整合、提升，积极发展以工业、军事国防、爱国主义教育、滨江休闲旅游和钢铁会展为特色的旅游会展业。加快宝山航运经济服务区建设，大力发展航运服务业。积极引进会计、法律、广告、咨询、经纪等专业和中介服务

^① 多功能服务中心、国际采购分拨配送中心、国际集装箱海铁联运中心、钢材交易配送中心、农副产品交易中心等

业。拓展社区服务功能，整合社区服务资源，积极发展社区服务业。

4、推进现代服务业集聚区建设

加强规划和引导，着力打造区域性现代服务业集聚区。在淞宝地区，整合现有的商业、商务和航运服务资源，以牡丹江路、宝杨路沿线的安信商业广场、宝莲城中央商务区、航运经济发展区、吴淞客运中心为主要载体，打造以商务办公、中高档商业、航运专业服务及文化休闲娱乐为特色的长江口现代服务业集聚区。在杨行地区，以吴淞国际物流园区为核心，依托上海国际钢铁物流总部基地、江杨农产品批发市场，打造以现代物流、大型批发贸易等生产性服务业为特色的现代服务业集聚区。在大华地区，整合现有购物中心、专业性大卖场和餐饮休闲资源，调整提升商业业态和配套功能，打造以区域性商业中心为主要特色，集知识创新、休闲娱乐、宾馆酒店、公共服务等功能为一体的现代服务业集聚区。

三、第一产业

坚持经济效益、生态效益、社会效益相统一，积极发展生态农业、特色农业、装备农业，推进宝山农业向现代都市型农业转变。优化农业布局和产品结构，加强农业基础设施建设，提高农业综合生产能力。加强标准化建设，进一步拓展本区农产品品牌，加快发展农业专业合作经济组织和“公司+基地+农户”形式的产加销一体化龙头企业，推进农业产业化、规模化经营，促进农业增产、农民增收。

四、大力发展循环经济

加快制定区域发展循环经济的整体战略。把发展循环经济作为建设资源节约型、环境友好型社会和实现可持续发展的重要途径，结合区域实际，科学制定区域循环经济发展的思路、目标、步骤和政策措施，建立和完善相应的运行机制和激励机制。坚持开发节约并重、节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，突出抓好节能、节地、节水、节材和资源综合利用，积极开发和推广资源节约、替代和循环利用技术，建立健全城乡废旧物资、废弃物和再生资源利用综合回收系统，加强工业废石、废渣、废液、废水和废旧工业品的二次开发利用，提高资源循环利用率和无害化处理率。强化产业和政策导向，大力推行清洁生产，加快企业节能降耗的技术改造，强制淘汰消耗高、污染重、技术落后的工艺和产品，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式。开展宝山工业园区循环经济试点，推进生态工业示范园区的建设。完善资源综合利用的优惠政策，充分发挥其鼓励、引导和扶持作用。加强宣传教育，强化节约意识，积极倡导健康文明、节约资源的生活方式和消费方式，提高全民对发展循环经济、建设资源节约型社会的认识，提高公众参与的意识 and 水平。

强化土地节约和集约利用。坚持保障经济发展和保护土地资源相统一，促进土地集约高效利用和优化配置，提高土地资源对经济社会可持续发展的保障能力。加强土地需求调控，依据规划和经济社会

会发展情况制定土地供应计划，重点保障重大项目、社会公益事业、配套商品房等用地需求。坚持和完善“审项目、核土地”制度，制定和完善建设用地定额指标和土地集约利用评价指标体系，推行单位土地面积的投资强度、土地利用强度、投入产出率等指标控制制度，适度提高工业园区容积率标准，提高产业用地的集约利用水平。加强对建设用地规模、布局、建设时序的控制，遏制低水平、重复建设和盲目占用土地。加大盘活存量土地的力度，推进土地二次开发工作，清理回收闲置土地，积极推动存量建设用地的再开发。进一步做好土地储备和耕地占补平衡工作。

第四章 城市发展与城镇建设

按照现代化城市建设的要求，加快调整优化宝山城市空间布局，全面推进城乡统筹发展，加快现代化城市基础设施体系建设，提升城市管理现代化水平，形成布局合理、设施完善、功能协调的现代化滨江新城区发展框架。

一、加快城市空间布局的调整优化

按照统筹协调经济社会、资源和生态环境可持续发展的原则，根据不同区域的发展现状、资源禀赋及生态环境承载能力，实施分区域、组团式城市发展策略，构建“一带、两轴、三分区”的城市空间结构，

对不同区域、组团的发展重点、开发强度和管理模式实行分类指导，使宝山城市空间布局呈现新的面貌。

“一带”，即滨江发展带：以世博会、黄浦江开发为契机，整合长江、黄浦江岸线资源，重点改造淞宝地区沿长江和黄浦江的“三

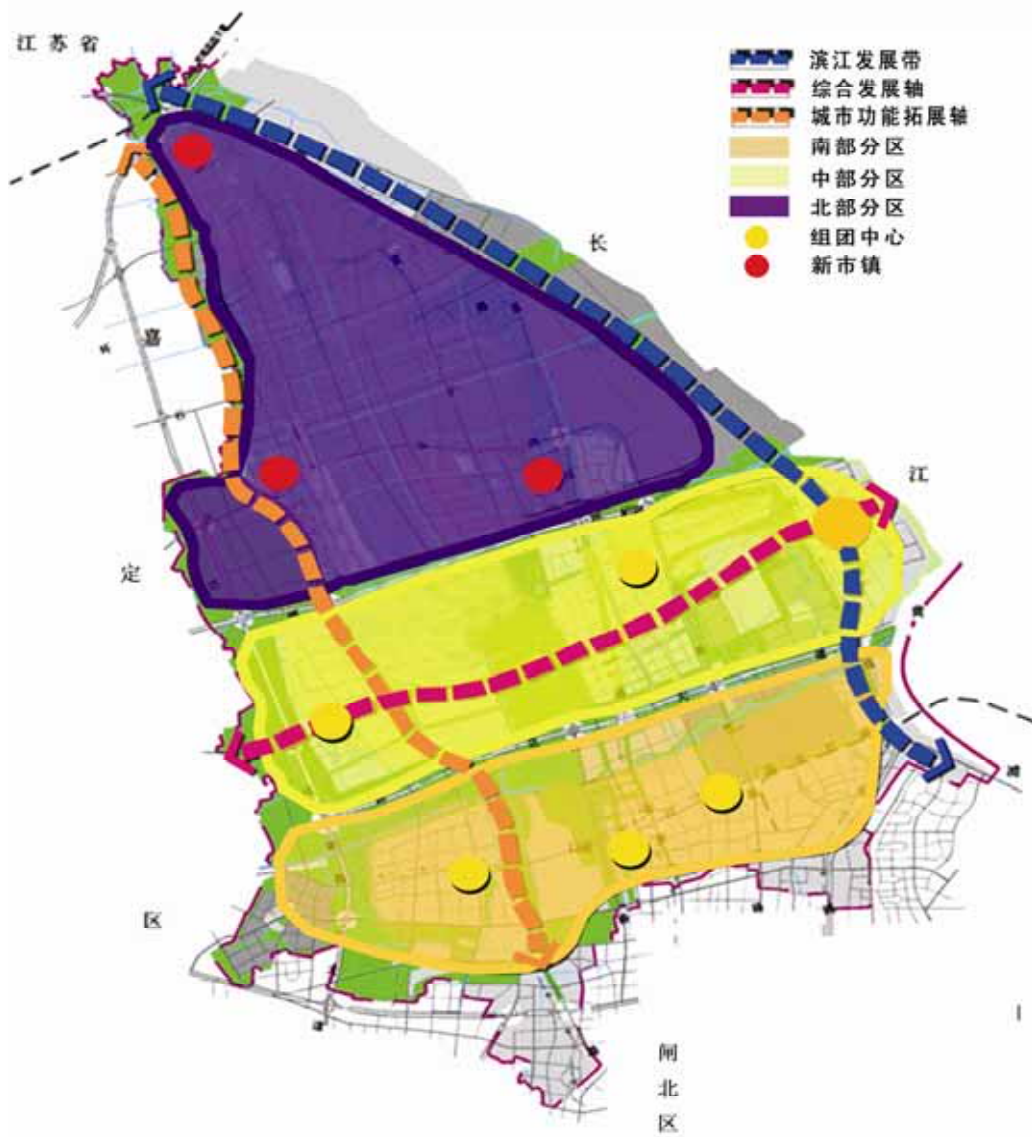


图4 构建“一带、两轴、三分区”的城市空间结构

角地带”，发展新兴滨江产业，开发公共功能与空间，使之成为体现滨江新城功能与风貌的核心地区，并以此为纽带融入长三角联动发展。

“两轴”，即沿宝杨路—宝安公路综合发展轴（东西向），沿沪太路城市功能拓展轴（南北向）：以宝杨路—宝安路为轴线，引导政治、经济、文化、居住等主要城市功能集聚，将该轴线贯穿的淞宝地区、杨行地区和顾村地区建造成宝山的核心城区；以沪太路为轴线，加快发展沿线大场、顾村、罗店、罗泾等主要城镇和上海大学地区，作为承接上海中心城区人口和职能疏解的重要区域，加快推动区域城市化进程。

“三分区”，即分别由外环线、郊环线为界划分形成的南部分区（外环线以内）、中部分区（外环线与郊环线之间）、北部分区（郊环线以外）三个分区域：

南部分区包括大场（上海大学）地区、张庙地区和淞南高境地区三个组团，大部分已是建成区。南部分区是宝山与上海中心城区的连接区，也是宝山承接中心城区人口、职能疏解的主要地区。南部分区发展以调整、优化、提高为主，坚持“四增双减”^①原则，着力进行城市环境整治、交通梳理、基础设施改善，重点发展现代服务业、大学科研产业园区、港口物流、与城市居住相关的第三产业，调整现有污染产业，提升城市品质，形成与中心城区相匹配的人与自然和谐

^① 增加绿化、增加公共空间、增加就业岗位、增加公共配套，减少建筑容量、减少历史负担

相处的现代居住区和服务功能区。各组团的发展重点是：大场（上海大学）地区发挥大场老镇整体改造和上海大学的带动辐射作用，进一步完善生活服务和商业商务功能，探索推进宝山城市工业园区、纳米科技园区、留学生创业园区和上海大学联动发展的新机制，形成知识创新、商务商贸现代服务业集聚区；张庙地区要进一步完善和提升传统居住功能，加强商业、商务功能开发，大力拓展社区综合服务；淞南高境地区抓住轨道交通建设、上海航运结构调整、黄浦江两岸开发和新江湾城建设的机遇，改善城市景观，加快产业结构调整，加大商务功能开发力度。

中部分区包括淞宝地区、杨行地区和顾村地区三个新兴城市化组团，是宝山集聚人口和主要城市功能、展示城市形象的核心地区。中部分区发展要积极发挥轨道交通等基础设施对城市发展的引导作用，统筹协调三个组团间的分工协作与资源配置，大力发展现代物流与航运服务业、商贸流通、商务办公、房地产等生态友好型产业，高标准建设教育、文化、卫生、体育、社会福利等公共服务设施，塑造宝山城市形象，提高集聚辐射能力。各组团的发展重点是：淞宝地区在巩固和提高区域行政中心、商业中心的基础上，基本形成牡丹江路沿线、宝莲城中央商务区、航运经济发展区等为主体的现代服务业集聚区；杨行地区全面完成西城区的开发建设任务，并注重蕴川路轨道交通沿线及节点地区的综合性功能开发，形成满足宝山新城居

住、消费、就业、娱乐休闲等综合需要的现代服务业集聚区；顾村地区充分利用顾村公园建设的契机，统筹协调“四高”小区建设、老镇改造、商品房开发中的基础设施和环境建设，加强综合配套功能，将顾村打造成具有一定水准和档次的新型居住区。

北部分区以宝钢、宝山工业园区为主体，包括罗店、罗泾和月浦等新市镇，是上海建设精品钢基地的主要载体，也是宝山集聚发展先进制造业、都市型农业，建设特色新市镇的综合发展区。北部分区发展以精品钢基地建设和宝山工业园区开发为中心，加强市政基础设施建设和社会事业发展，以工业化带动新市镇的开发与建设，缩小与中部、南部分区发展的差距，并保留适度规模的现代都市型农业。北部分区的发展重点是：宝山工业园区加快基础设施建设，构筑宝山工业发展新高地；罗店推进新镇开发与老镇改造联动，“十一五”期间全面完成罗店新镇的开发，老镇改造基本完成，打造融合中外风情、兼具古韵新貌的特色城镇；月浦、罗泾新镇提高为产业发展配套服务的水平。

二、加强农村地区建设

加大城市支持农村、工业反哺农业的力度，积极探索宝山农村地区现代化建设的新道路，着力打破城乡二元结构，构筑城乡一体、统筹协调发展的格局。以宅基地置换试点为突破口，加强农村居住区的整合，建设一批具有地方特色、环境优美、布局合理、基础设施和公

共服务设施完善的现代化农村新型社区。加强农村地区环境综合整治，努力改善生态环境质量。加快农村地区教育、文化、卫生、体育等社会事业发展，逐步缩小城乡社会事业发展的差距。加强城乡一体的公共交通体系和市政基础设施建设，逐步建立符合农村居住区经济社会发展水平的基础设施服务体系，切实改善生产生活条件。统筹考虑城市建设用地扩展和耕地保护，加大土地整理力度，通过退宅复耕和归并零散农田，保持耕地的动态平衡。

三、加快现代化基础设施体系建设

1、加快构筑便捷高效的综合交通体系

积极配合实施市重大基础设施项目，到2010年，区域内轨道交通一号线、三号线、七号线全部投入运营，成为连接宝山与中心城区的骨干公交纽带；建成A13、A21高速公路，全面完成区域内的高速公路建设任务；完成与长江路越江工程、中环线、轨道交通三号线等重大工程配套的道路建设。进一步完善骨架路网，拓建、辟通9条城市主要道路^①和17条次要道路^②，新建6座跨蕙藻浜桥梁^③，调整路网级配，改造道路瓶颈，实现“南北向道路排堵，东西向道路保畅”，提高同中心城区及周边地区的交通联系能力和路网服务水平。经过“十一五”期间的集中建设，宝山快速道路建成64.3公里，路网密度达到0.33

① 东西向的3条：石太路、月罗公路、宝安公路，南北向的6条：祁连山路、沪太路、潘泾路、富长路—康宁路、北蕙川路、江杨南路，总长约96.7公里

② 东西向的9条，南北向的8条，总长约76.15公里

③ 祁连山路、富长路、联泰路、虎林路、铁山路、鹤岗路等6座

公里/平方公里；主要道路建成103.4公里，路网密度达到0.53公里/平方公里；次要道路建成143.5公里，路网密度



图5 加快综合交通基础设施建设

达到0.73公里/平方公里，基本完成骨架路网的建设任务，形成由轨道交通、快速道路、主要道路和次要道路构成的一体化内外综合交通体系。

坚持公交优先发展，构建以轨道交通为骨干、地面公交为主体、出租汽车为补充的综合客运交通体系。结合城市空间结构调整和重点区域开发，优化公交线路，增加线网覆盖率，减少公交空白，加强场站建设，建成由吴淞客运中心大型客运枢纽、泰和路等若干个中小型客运枢纽组成的枢纽体系和若干“停车-换乘”系统，全面实现地面公交、轨道交通和个体交通的对接与“无缝换乘”，满足市民便捷舒适的出行需求。

加强城市交通管理，推进客货分流，规范集卡车辆运行，提高货运效率，保障公交车辆、行人和非机动车辆的交通安全，形成安全、高效、文明的交通秩序。

2、大力推进市政基础设施建设

加强和改善城市供、排水系统。配合建设长江引水三期工程，建成罗泾自来水厂，扩建泰和水厂，增强区域供水能力；加快推进供水集约化，全面完成深井水切换工作，实现城乡供水一体化，供水水质和服务质量与中心城区全面接轨。完善雨、污水排除系统，完成南部地区8座雨水泵站及其雨水收集系统的建设，改造骨干河道泵闸，提高雨水强排能力；积极配合完成上海市污水治理三期工程、西干线

改造工程等项目宝山段的建设任务，建设相应的配套污水收集系统，全面推进蕰南地区截污纳管，初步建立蕰北地区的污水收集排放体系。



图6 主要客运枢纽分布图

加快燃气建设。建设次高压门站6座，铺设0.8mpa天然气次高

压主管道38.2公里，完成罗店、罗泾、顾村、杨行等镇214万平方米住宅的燃气配套，到2010年，实现天然气用户占管道燃气用户的比例达到70%以上，日用气量达200万立方米/天，城区全部实现管道燃气进户。

提高电力供应能力。合理安排配网容量、电压发展结构，新建23座110、35千伏变电站，改造建设三泉、葑塘等老变电站，提高全区供电能力。完善电网接线方式，提高供电可靠性，在蕴南地区、西城区、淞宝地区、罗店中心镇等地区建设10千伏中性点接地系统。

四、全面提升城市管理的现代化水平

完善城市规划管理。发挥规划在城市建设管理中的先导作用，提升完善区域总体规划、各镇域总体规划以及相应的控制性详细规划，加强重点开发地区、重要景观区域、重要交通节点和周边地区的规划编制。

加强城市综合管理。充分发挥信息技术、自动控制技术等现代科学技术在城市管理中的作用，推进管理科技创新，提高决策的科学性和管理效能。深化管理体制变革，完善水务、绿化、环卫等领域的市场化运作、社会化管理。探索和推进城市网格化管理工作。积极推进城市基础设施投资建设主体多元化。坚持开展拆除违法建筑、打击非法客运等专项整治活动。加强城市景观建设，强化市容环境综合整治，加强架空线管理，强制外环线以内骨干道路和11条商业景观道路

架空线入地，减少城区架空线污染。完善城市管理综合执法长效机制。

建立健全城市综合应急和防灾体系。加强城市灾害预防和应急工程建设，提高沿江海塘、一线水闸和黄浦江、蕴藻浜两岸江堤防御自然灾害的能力和区域除涝排水能力，确保防汛安全。预留灾害应急的开放空间，有序开发利用城市地下空间资源。重点建设一批民防工程，使全区民防工程总面积达到40万平方米，并进一步完善民防通信基础设施。建立应急交通组织体系，提高交通设施自身的抗灾能力和可靠性，提高城市交通系统的应急能力。整合现有综合减灾组织、资源和信息，完善灾害事故应急指挥体系、保障体系和防范体系，建立有效应对各种突发性公共事件的预警和防范机制。加强各种自然灾害预测预报，提高防灾减灾能力。

第五章 社会事业发展与城市管理

坚持以人为本，从解决人民群众切身利益的事情入手，强化政府的社会管理和公共服务职责，加大社会事业投入，优化公共服务设施资源配置和布局，加强公共安全体系建设，推进社会管理体制创新，使社会发展与经济发展、与人民群众的需求相适应，努力构建社会主义和谐社会。

一、加强人口综合调控和管理

合理调控人口总量，优化人口结构。坚持人口与经济、社会、资源、环境协调发展，强化人口的资源意识和调控意识，统筹运用法律、经济、行政等手段，积极推进人口综合调控和管理。继续稳定低生育水平，户籍人口年均出生率控制在7.0%左右，户籍人口计划生育率保持在99%以上，流动人口计划生育率保持在85%以上。积极稳妥地接受户籍人口迁移性增长和外来流动人口进入，保持人口规模总量与城市承载力和发展潜力相适应。注重优生优育，降低出生人口死亡率和出生缺陷率，提高出生人口素质。优化人口年龄结构，提高现有人口素质。完善人口与计划生育管理和服务体系，加强外来人口的长效管理。

促进人口合理布局。通过产业结构调整、利益政策导向、公共服务设施和社会资源配置等，推动人口向基础设施齐全、功能完善的城市化地区集中，引导人口在三个分区合理分布。到2010年，南部、中部、北部分区的常住人口数分别为58万左右、59万左右、21.5万左右。

二、进一步完善就业和社会保障体系

完善促进就业长效机制。坚持“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”，进一步健全政府促进就业责任体系，不断提高就业水平。大力发展吸纳就业能力强的行业和企业，通过政策引导企业吸纳本地劳动力，鼓励自主创业，拓宽就业渠道，缓解区域就业总

量矛盾。探索建立职业培训 and 市场需求动态衔接的培训机制和符合宝山发展的职业教育体系，提高劳动者就业技能和竞争力，转变劳动就业观念，改善就业结构性矛盾。加大对就业困难群体的援助力度，努力实现“双困”^①人员就业托底安置率达100%。完善劳动力市场体系，建设就业信息资源共享平台，进一步提高就业、创业指导水平，加强对劳动力市场的规范和管理，加大劳动关系调解力度，促进劳动关系和谐，保障劳动者合法权益。“十一五”期间，确保年新增就业岗位3万个以上，年城镇登记失业人数控制在3万人以内。

健全基本社会保障制度。进一步深化城保、推进镇保、完善农保，加强社会保障体系建设，扩大社会保障覆盖面，努力做到应保尽保。不断提高被征用地人员的社会保障水平，确保新征地人员落实社会保障率达到100%。加强服务和管理并举，完善工伤保险工作，推进外来务工人员综合保险工作。继续改革和完善城镇基本医疗保险制度和农村合作医疗保障制度，为城乡居民提供可靠的医疗保障。

提高社会福利和社会救助工作水平。建立政府宏观管理、行业自律、机构自我发展、社会广泛参与的社会福利管理体制和运行机制，形成以家庭为基础、社区为依托、福利服务机构为载体、志愿者为补充、社区照料和机构照料相结合的社会福利服务体系。稳步推进社会福利设施网络建设，积极扶持社会力量参与社会福利事业，建立社会救助长效机制，实现救助帮困的长效管理。积极推进分类施保，

^① 生活困难、就业困难

加大社会救济力度，将社会救助覆盖面从绝对贫困家庭逐步扩大到低收入家庭。建立社区救助信息库，完善社会救助“一口上下”工作机制，落实助学、助医、助困、助老、助残等救助措施。广泛开展扶残济贫活动，进一步改善残疾人工作与生活状况，促进残疾人全面平等参与社会生活，共享社会文明成果。继续大力发展社会慈善事业。

三、加强公共卫生和医疗服务体系建设

加快基本医疗服务主体框架建设。进一步调整优化区域内医疗卫生资源布局，到2010年，完成1个区医疗中心、2个区域性医疗中心、3个专科医院、17个社区卫生服务中心、120个社区卫生站的基本医疗服务主体框架建设，全区总床位数不低于6000张。深化医疗卫生体制改革，坚持政府主导与市场机制相结合，促进多元化办医，满足不同层次、不同人群的医疗服务需求。加强行业监管，遏制医疗费用过快增长，减轻群众医药费用负担。

加强公共卫生体系建设。建立突发公共卫生事件应急机制，完善疾病预防控制体系、卫生监督执法体系和应急指挥体系，建成区公共卫生中心，新建9个医疗救护分站，完善医疗急救网络，提高应急处置能力和监控、预防传染病及其他重大疾病的能力，切实保障人民群众身体健康和生命安全。继续做好创建健康城区工作。“十一五”期间，全区人口平均期望寿命保持在80岁以上，婴儿死亡率控制在6‰以内，孕产妇死亡率控制在15/10万以内，全区传染病总发病率控

制在180/10万以内。

提高医疗服务质量和医疗技术水平。切实加强医院管理，规范医疗行为，提高医疗服务质量。加强重点学科建设和医技人才培养，提高医务人员学历层次和服务能力，到2010年，所有公立医院临床医生全部达到本科以上学历。抓好市级医疗特色专科和社区医疗特色项目建设，积极依托市级名牌医院，提高常见病、多发病的诊治能力，二级以上综合性医院形成各自特色品牌。

四、促进文化体育事业繁荣发展

大力发展文化事业。坚持“两为”方向和“双百”方针，促进公益性文化事业繁荣兴旺，推动经营性文化产业蓬勃发展，不断提升宝山城市文化品位，满足人民群众日益增长的精神文化需求。加快建设区文广中心、区中心图书馆、国际民间艺术交流中心等标志性文化设施和由区、社区、小区三级公共图书馆构成的公共文化信息服务网络，完善公共文化服务平台、社区文化服务载体和市民文化学习服务网络。精心培育宝山国际民间艺术节等文化品牌，繁荣群众文化、广场文化和社区文化，推进特色文化建设。繁荣文艺创作，培育一批具有上海水准的文化团体、文化人才，生产出一批与时代同步、贴近实际、贴近生活、贴近群众的优秀公共文化作品。积极推进文化体制改革，整合文化资源，大力发展文化产业，形成一批竞争力强、市场前景广阔的文化企业和有广泛影响的文化品牌产品。大力推进档案信息

化和数字化，加强档案资源和公共服务功能建设。

全面提高体育事业发展水平。大力推动竞技体育特色化、群众体育普及化、体育设施现代化，提高体育事业发展水平。择优发展一批竞技体育重点项目，打造高水平的教练员和优秀的运动员队伍，建设数个设施先进的训练基地。完善体质监测、健身指导等群众体育服务网络，满足人民群众健身锻炼需求。引进国内外著名篮球品牌，培育篮球文化，积极推进“宝山篮球城”建设。加快体育设施建设，“十一五”期间，对区体育中心实施整体改造，新建1个体育主题公园、3个区域性全民健身活动中心和21个社区公共运动场，基本形成全区体育设施体系。

五、加强社会主义精神文明建设

深入开展精神文明创建活动。弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，弘扬以海纳百川而服务全国、在艰苦奋斗中追求卓越的上海城市精神，弘扬敢为人先、永不懈怠的宝山精神。广泛开展社会公德、职业道德、家庭美德和社会诚信教育，深入开展精神文明创建活动，全面提升宝山市民素质和城市文明程度，努力把宝山建设成上海市文明城区。加强青少年思想道德教育。充分发挥工会、妇联、共青团等人民团体的桥梁和纽带作用，广泛密切地联系各方面群众，在全社会形成团结和谐的社会氛围和人际关系。切实做好民族宗教和侨务工作。

加强社会诚信体系建设。积极开展诚信宣传教育，教育社会成员牢固树立诚信守法意识，重视社会对自身的信用评价，增强对各类失信行为的防范意识和自我保护能力，在全社会形成诚信光荣，失信可耻的社会环境。以个人信用为基础，企业信用为重点和突破口，充分发挥政府推动和引导作用，有重点、有步骤地推进社会信用体系建设，逐步建立个人与企业诚信档案，引入信用报告制度，着力打造“诚信宝山”。

六、大力发展妇女儿童和老龄事业

积极维护和保障妇女儿童合法权益。以“平等发展”为原则，充分发挥妇女在经济社会发展、社会公共事务管理等方面的作用。鼓励妇女自尊、自信、自立、自强，不断提高妇女的政治素质、科学文化素质和心理素质，培养高素质的妇女群体。切实保护和维护妇女的合法权益，在宝山经济社会发展中，实现妇女的同步发展。坚持儿童优先的原则，不断优化儿童生存、保护和社会环境，完善儿童保健服务体系，进一步促进儿童事业的协调发展，提高儿童的整体素质。

完善老龄事业发展体系。积极应对人口老龄化趋势，建立老龄事业投入与经济社会发展和老年人口增长挂钩的调节机制。大力推进老龄事业社会化，建立和完善政府倡导资助、社会力量兴办的老年社会服务体系，加大政府投入，鼓励和扶持各类社会力量兴办养老机构，

积极推进老年福利事业社会化。大力推进居家养老服务，拓展社区照料服务模式，着力构建居家养老生活照料、社区紧急援助、健康保健三张服务网，到2010年网络覆盖率达到全区老年人口的5%；继续发展养老机构为主的机构照料服务，形成区、街镇、村（居）委三级为老服务网络，到2010年新建（含改扩建）4~5个规模较大、设施先进、功能齐全的养老机构，新增养老床位2500张，使全区养老床位约占全区60岁以上老年人口的3%以上。大力发展老年教育、文化娱乐、体育休闲，完善老年医疗保健体系，进一步实现老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为和老有所乐，使老年群体素质与城市文明同步提高。积极发展多层次的老年消费市场，探索符合老年人生活需求的老龄产业。

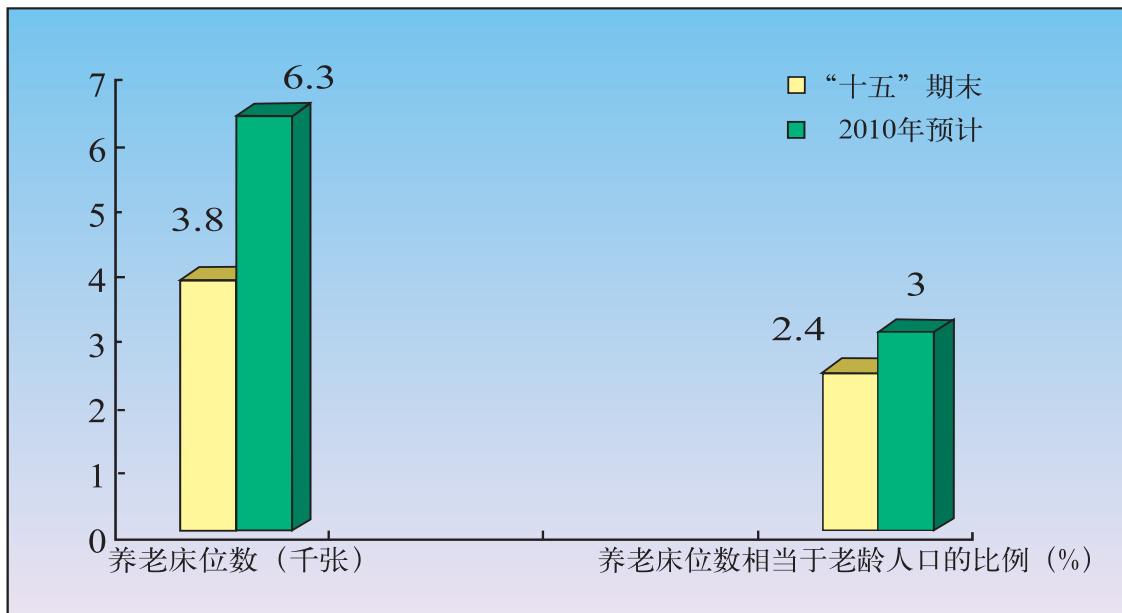


图 7 改善养老服务

七、着力构建和谐社区与和谐村镇

加强基层公共服务。发挥社区、村镇的服务群众、便民利民功能，完善各类公共服务设施。加强社区事务受理中心和服务中心的建设与管理，“十一五”期间实现社区事务受理中心全覆盖。探索社区网格化管理与控制性单元规划相结合的社区建设新模式，完善宝山特色的社区网格新布局。建立健全共建、共用、优势互补的社区公共资源管理体制，使科教文卫体等各项社会事业落实到社区，努力建成“环境舒适、功能完善、管理有序、服务优质、民主自治、文明祥和”的现代化新型社区。

健全基层管理机制。扩大基层民主，探索建立由各方共同参与的民主组织形式和社区利益协调机制。加强居委会建设，提高居民自治水平，扩大社区建设模范居委会覆盖率。深化村务公开和民主管理，保障村民当家作主权利，全面推进农村基层政权建设。积极培育发展行业性、公益性、服务性民间组织，规范专业化、职业化社会工作者队伍，推进社会工作者和志愿者积极参与社会公益、公共管理和社会援助等活动。

八、积极推进平安建设

保障市民食品药品安全。继续加强全过程的食品安全监控网建设，全面推进质量安全准入制度，建立健全农产品质量安全监管体系，实现农产品生产全过程质量管理和监控，强化对食品、餐饮卫生的检测和监管，加强对药品生产和使用的监管，保障人民群众身体健康和

生命安全。

加强安全生产管理。坚持安全第一、预防为主、综合治理，落实安全生产责任制，强化企业安全生产责任，健全安全生产监管体制，加强安全生产设施建设。切实抓好高危行业的安全生产，保障人民群众生命财产安全。加强交通安全监管，减少交通事故。

切实维护社会稳定。完善社会矛盾属地化调处工作机制，有效化解人民内部矛盾。落实居住证管理制度，把来沪人口纳入常住人口管理与服务轨道。加强预防犯罪体系建设，运用社会化管理，整合社会资源，从源头上预防和减少犯罪。建立和完善对各类不安定因素的预防控制体系，全面落实综合治理领导责任制和目标管理责任制，以社区公共安全为平台，进一步发动社会各方面的力量参与治安防范，健全社会治安动态防控体系和基层综合治理长效工作机制。“十一五”期间力争刑案发案率和万人发案率低于全市平均水平，确保重大恶性案件和多发性案件得到控制并逐年下降，治安复杂地区的治安面貌明显好转，人民群众对社会治安的满意率明显提高。加强国防教育，提高国防动员和国民经济保障能力。

第六章 科教发展与信息化

坚定不移地贯彻实施“科教兴市”主战略，坚持科技引领、教育固本、人才支撑，加快构建区域创新体系，创建教育先进区，构筑人

才高地，使科技进步和人才开发在宝山经济社会发展中发挥重要作用。

一、构建区域科技创新体系

聚焦区域科技创新重点。按照“需求导向，集成创新，有限目标，重点突破”的原则，利用宝山在上海精品钢基地建设中的独特优势，聚焦新材料的研发、制造等重点领域，走区域特色化、专业化之路。充分发挥宝钢的技术引领作用，积极开发精品钢及其衍生产品，将宝山打造成全国乃至世界的精品钢科技创新基地。运用高新技术对普通集装箱、钢结构制造等传统产业进行改造提升，力争在特殊包装材料、特种容器和运输设备、新型建材等产品的研究和开发方面形成优势。大力推进先进功能材料的开发与应用。开展先进制造业共性技术及模式研究，集中力量对驱动、控制、传感、密封、模具等关键基础件进行攻关，开发高性能、高可靠性的基础元器件，大力开展尖端制造技术、特种加工技术、虚拟制造技术应用研究。加大农业科技攻关的力度，力争在强优势超级品种、农业转基因技术与产品、现代工厂化设施农业以及精深加工和绿色贮藏保鲜技术方面有所突破并推广应用。

通过重点领域的突破，带动全区科技水平整体提高，争取到2010年，基本建成具有一定特色和优势的区域科技创新体系，实现“三个一批”^①的突破，专利申请量达到每10万人200件，高新技术企业销售

^① 取得一批具有自主知识产权的重大技术成果，形成一批具有较高市场竞争力的名牌拳头产品，发展壮大一批在国内外具有重大影响的企业和企业集团

收入达到130亿元。

加强科技服务体系的创新与建设。依靠体制创新整合区域科技资源，提高科技要素的集聚与扩散能力，促进产业整合、行业互动、产学研相互渗透。加强与上海大学、宝钢集团以及各行业研究机构的联合和合作，推进科研设施的重组、联建、共用、对外开放和科技人才的优化组合。以区域内高校和综合型科研院所为主体开展应用基础性研究，以应用型科研院所和企业技术中心为主体推进开发应用型研究，建立新型的产学研模式。结合上海“一网两库”^①布局，集中力量建设宝山综合公共服务平台，加强和完善研发公共服务平台、人力资源公共服务平台、科技创业投资服务平台、知识产权服务平台建设，重点推进研发公共服务平台的科学数据共享、科技文献服务和仪器设施共用。大力加强科研基础设施、科技园区、专业孵化器的建设，积极筹建以精品钢延伸业、船舶配套业为核心的宝山专业孵化基地，加强纳米园区的功能开发。

建立多元化科技投入体系，加大政府科技投入力度，发挥企业在区域自主创新中的主体作用，到2010年企业R&D经费投入占全社会R&D投入的比例有较大幅度增长。

二、推进教育先进区建设

进一步提高基础教育质量。坚持品牌引领，充分发挥市级示范幼儿园的辐射作用，构建社区化、科学化、网络化的婴幼儿早期教

^① 共享协作网、科技数据库和技术标准库

育管理和服务体系，保持学前教育处于全市领先水平。优化义务教育投入和资源配置，推进义务教育均衡、内涵、优质发展，适当提高义务教育在教育经费分配和使用中所占比例，努力做到全区所有初中、小学硬件设施的标准化和基本统一，加大对义务教育阶段办学困难学校的扶持力度，显著改善农村中小学的办学条件，建成一批有特色、高质量、现代化学校和教育小区，提升义务教育阶段整体办学水平。进一步调整高中教育结构和布局，继续扩展优质高中教育资源，建成两所上海市实验性、示范性高中。继续推进教育综合改革，大力推进素质教育，强化教师队伍建设，推进现代学校制度建设。到2010年，努力使0~6岁婴幼儿受教育率达到95%，义务教育普及率保持100%，高中阶段教育普及率达到98%以上。

大力发展职业教育。适应宝山经济社会发展对高素质劳动者和技能型人才的迫切要求，紧密结合市场需求和劳动就业，大力发展职业教育。结合区域经济发展重点，加快精品钢延伸业、现代物流业等生产、服务一线急需的知识型、技能型人才的培养。面向农村、农民开展多样化、灵活性的实用技术培训、职业教育与技能培训，提高农民的职业技能和转移就业能力。充分利用各类教育培训资源，面向在职职工开展普遍的、持续的文化教育和技术培训，提高劳动者素质和职业能力。大力发展社区教育、远程教育、成人继续教育和再就业培训，满足人民群众终身学习的需求，到2010年，全区学习型社区创建

覆盖率达到90%以上，促进学习型社会建设。

加大政府对教育事业的统筹发展力度。切实把教育摆在优先发展地位，依法保证教育经费的“三个增长”^①，保证教育设施的建设与区域人口增长、经济社会发展水平相适应，并适度超前发展。发挥区级财政统筹作用，加大对财力薄弱地区“转移支付”的力度，促进全区义务教育均衡发展。加大对贫困家庭子女助学的力度，确保义务教育在区域内全覆盖，不使任何一个义务教育对象因为家庭贫困而失学。增加公共财政对职业教育的投入，推进公共实训基地建设，深化办学体制改革与创新，形成政府主导、面向市场、多元办学的机制，增强职业教育发展活力。

三、加强人才培养开发利用

牢固树立人才资源是第一资源的观念，大力实施人才强区战略。健全相关组织管理机制，加强党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才三支队伍建设，加快领军人才、高技能人才培养。坚持以品德、能力和业绩作为衡量人才的主要标准，建立健全科学的人才开发培养机制、评价机制、选拔任用机制、合理流动机制和分配激励机制，不断优化人才的成长和发展环境。加大精品钢、现代物流等专业人才引进力度，调整和优化人才资源结构，使人才资源的数量和结构适应经济社会发展的需要。充分发挥市场配置人才的基础性作用，构建开放

^① 各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在学校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长

的人才服务平台，规范人才市场管理和人才流动，营造人才辈出、人尽其才的社会氛围。到2010年，力争具有大专以上学历或中级以上专业技术职称及高技能人才的规模总量由“十五”期末的8.8万人增加到11.5万人左右，占在岗从业人员的比例由“十五”期末的18.8%提升至24%左右；专业技术人才和管理人才占在岗从业人员的比例由“十五”期末的16.9%提升至到20%左右；高技能人才占在岗从业人员的比例由“十五”期末的4%提升至到6%左右。

四、提升信息化应用水平

建设和完善信息基础设施。加强统筹协调，推动公共信息基础设施的集约化建设，促进电信、有线、网通、联通等运营商在信息基础设施建设上的融合互补与资源共享，基本实现信息基础设施的全覆盖。鼓励、引导企业和家庭用户采用宽带通信技术，为推动网络教育、电子商务等网络的普遍应用创造条件。

推进城市管理信息化。推进电子社区建设，以实有人口数据库为基础，逐步建立涵盖社区居民、单位和公共资源的社区综合管理服务平台，整合社区劳动就业、社会保障、民政事务、综合治理、计划生育等专业应用系统，全面梳理、规范为民服务流程，实现社区内各种机构和资源之间的共享与协作。整合各类公共信息，建设城市地理公共信息资源管理体系，利用GIS、GPS、RS等数字城市技术建设数字城管系统，动态监控、传递和共享各类城管信息，实现城市管理的精

细化与规范化。

拓展信息化应用领域。推进终身教育、社区文化、公共卫生体系、社会保障和市民服务等方面的信息化建设，大力发展电子文件归档和管理，推进个人及企业信用联合征信服务系统建设。促进信息产业发展，加大对产品数字化、制造自动化、管理信息化、系统集成化的骨干企业和骨干项目扶持，引导信息化产业项目落户宝山。推动公益性、商业性信息资源的开发，推动信息服务业的发展，推广电子商务应用。加强对传统企业和传统产业的信息化改造，推动精品钢延伸业、物流业等产业运用信息技术优化产品设计、生产工艺和流程管理，支持和促进中小企业信息化建设。

第七章 环境保护与建设

围绕“天更蓝、地更绿、水更清、居更佳”目标，坚持科学治污、全民参与，滚动实施第三、四轮环保三年行动计划，加强环境保护与建设，努力建设资源节约型和环境友好型社会，使区域环境在“十一五”期间明显好转，主要环境指标达到上海市中心城区的要求，实现自然生态系统和社会经济系统的良性循环，为创建生态型城区打好基础。

一、加大环境治理与保护力度

水环境治理与保护。全面开展水环境污染源截污治污工程，通

过西干线改造、苏州河截污工程二期和合流污水三期宝山片建设，实现中心城区片污水全部纳管；配合西干线改造实施各工业园区污水管网和西城区、罗店、顾村、罗泾等城镇化地区的污水管网建设，实现蕴藻浜以北地区污染源截污纳管。对直排水体的水环境污染源加强监管，以街镇为单位落实污染物排放总量削减任务，削减进入水体的污染负荷总量。到2010年，区域内城市化地区污水收集管网覆盖率达到70%，城镇污水处理率达到80%。加强河道整治与疏浚，推进河道长效管理，全面完成区域内黑臭河道和骨干河道综合整治，显著改善地表水环境质量。到2010年，基本消除劣V类水体，地表水环境功能区达标率达到70%。

大气环境治理与保护。重点对区域内华能石洞口第一电厂（4台30MW）、宝山钢铁股份有限公司（2台35MW）和华能上海分公司（2台60MW）等燃煤机组开展烟气脱硫、高效除尘、低氮燃烧技术改造工作，控制煤烟型污染。继续推进城市化地区清洁能源替代和洁净燃烧技术改造，建成86.07平方公里基本无燃煤区。通过关停、搬迁、集中供热、清洁能源替代、结构调整等多种手段，对超标排放大气污染物的各类污染源实施限期治理，确保大气污染物和烟尘全面稳定达标排放。加强扬尘污染、机动车污染控制，综合整治餐饮业油烟气。到2010年，区域内全年环境空气质量指数（API）达到和优于二级的天数约占全年的85%，主要环境空气质量指标达到国家二级标准，区域

平均降尘量控制在10吨/平方公里·月以下。

固体废弃物治理。继续贯彻“减量化、资源化、无害化”原则，切实推进生活垃圾的源头减量与资源化利用，在全面建成城镇生活垃圾收集系统的基础上，逐步完善农村地区生活垃圾收集系统，基本普及生活垃圾分类收集和回收利用。大力推进生活垃圾综合利用、焚烧和卫生填埋等无害化处置工作，积极鼓励生活垃圾综合利用处置，提高生活垃圾无害化处置率和资源化利用水平，到2010年，区域内生活垃圾无害化处置率达到100%，其中资源化利用率达到85%。建立健全医疗废物管理制度和集中收集处置系统。加强对危险废物重点监管企业的管理，确保危险废物得到妥善安全处置。促进一般工业固体废物的综合利用，力争综合利用率大于98%。

工业园区污染治理。大力推进工业园区环境基础设施建设，确保工业园区污水截污纳管处理率达100%。加强危险废物集中收集处置系统建设，加强工业企业日常监管力度，对水、气重点监管企业分步实施在线监测监控，开展对重点污染源的整治，淘汰落后生产工艺。积极推行工业园区ISO14001环境质量管理体系论证，促进工业园区建立健全环境保护管理体系，到2010年，区内所有工业园区全部要通过ISO14001论证。

农村环境保护。加快推进各镇开展生活污水治理、河道整治、烟尘控制区建设、扬尘控制区建设与生活垃圾收集、处置体系建设，

加强规模化畜禽场规范化治理与日常监管，到2010年，实现区内规模化畜禽场的关停并转迁，取缔无证散养场，彻底解决畜禽养殖业污染问题。顾村、罗店、罗泾三个镇积极创建“全国环境优美乡镇”。

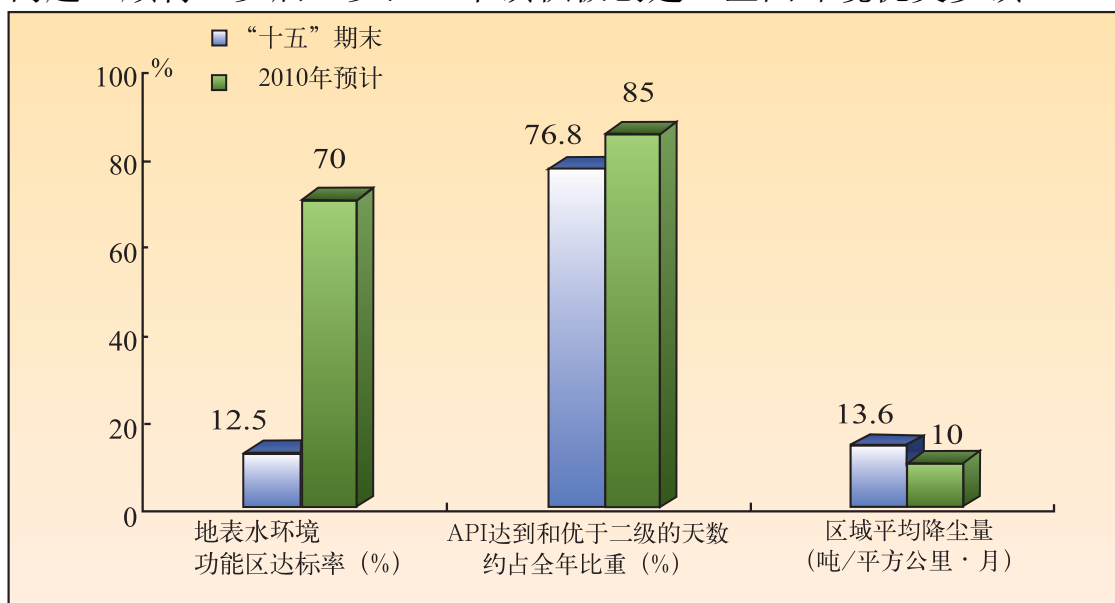


图8 环境治理与保护主要指标

二、加强环境监测监控能力建设

加大政府对环境保护能力建设的投入。逐步建立覆盖全区的环境质量监测与评估体系、区域重点污染源在线监控体系、环境监测监控集成系统和信息共享平台、环境信访与污染突发事件应急响应系统。

实施区域差异性网格化环境管理^①。以各街镇、工业区为主体，

^① 网格 (Grid) 是近年来国际上兴起的一种重要信息技术，网格化管理指的是借用计算机网格管理的思想，将管理对象按照一定的标准划分成若干网格单元，利用现代信息技术和各网格单元间的协调机制，使各个网格单元之间能有效地进行信息交流，透明地共享组织的资源，以最终达到整合组织资源、提高管理效率的现代化管理思想。我区在环境管理中引入网格化管理的概念，根据各地块环境功能和现状的差异，将全区分为150个网格。并设立了区域污染指数 (RPI) 进行环境等级评价，用5种不同颜色进行标识。针对各网格提出相应的环境整治要求，进行环境监测监控，并逐步建立长效管理机制，促使各网格达到环境功能的要求。

整合资源，以环境容量作为经济发展的重要依据，采取整体改造、污染治理、产业结构调整等措施开展区域环境综合整治与环境建设，逐年逐块提升区域网格环境状况。“十一五”期间重点巩固吴淞工业区综合整治成果，实施吴淞工业区环境保护长效管理；开展罗店化工集聚地、大场上大地区化工、皮革、木材加工业和月浦盛桥地区环境综合整治。努力探索与宝钢集团的环保契约化管理模式，制定冶金行业环境综合整治计划并分步实施，初步实现区域生态、生活、生产的协调。

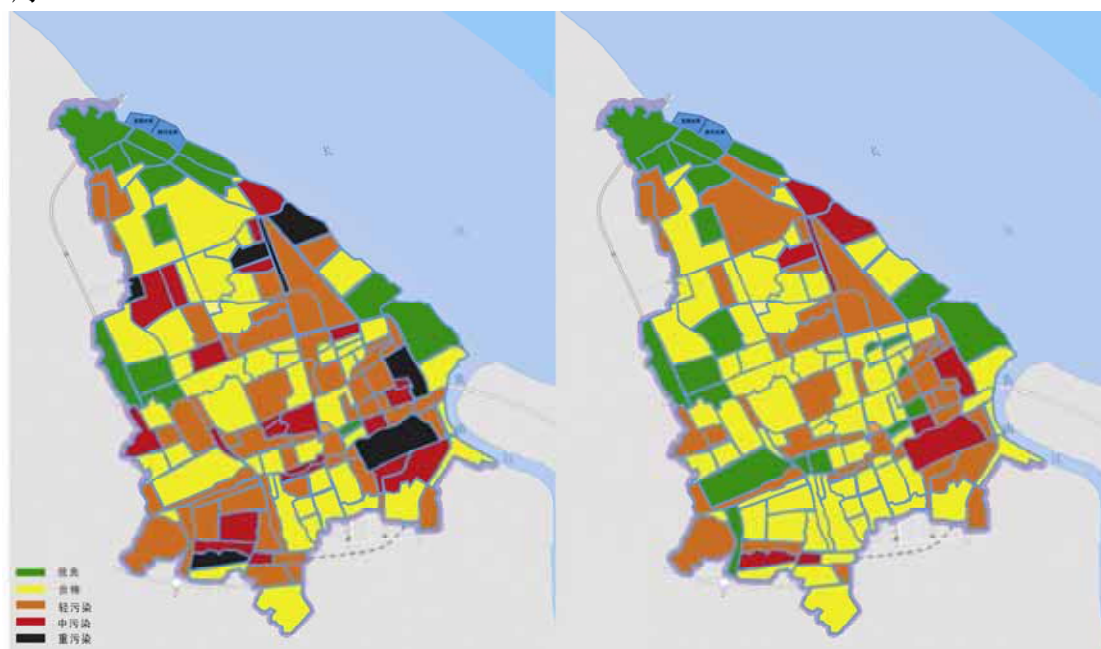


图9 环境网格现状与第三轮环保三年行动计划目标对比

三、提高全民环保意识

加大环境保护宣传教育力度，进一步提高全区人民的环保意识和参与环境保护的能力。积极开展环境友好型企业、绿色机关、绿色宾

馆、绿色学校、绿色社区、绿色家庭等创建活动，营造和形成环境保护人人有责的环境文化氛围，促进企业、事业、机关、社区、学校和市民共同参与环境保护与环境建设。

四、加强生态绿化建设

加大城乡一体绿地建设力度，逐步完善“环、楔、廊、园、核、网、林”的绿地结构，有序推进建成区均衡绿地建设，基本满足



图10 完善“一环、五园、六脉、多点”绿地框架

500米半径的服务要求。“十一五”期间重点推进和完善“一环、五园、六脉^①、多点^②”绿地框架建设，构建绿色廊道系统，加强立体绿化种植，营造“春景秋色”景观，初步形成“以水系路网、农田林带

① “六脉”是指三横三纵六条绿色生态走廊

② “多点”是指包括现有11座公园、以城镇及社区公共绿地为主的“环、园、点”

为主体骨架，蓝绿相依、绿环相扣、绿廊导风、绿链相衔”的绿色空间布局，营建框架合理、功能齐全、生物多样、景观优美的城市绿地系统。到2010年，建成区绿化覆盖率达到42%，人均公共绿地面积达到23平方米。

第八章 深化改革与扩大开放

按照中央和上海的统一部署，立足区域实际，找准改革的突破点和关键领域，打好改革的攻坚战，突破体制机制瓶颈，进一步扩大对外开放，加快形成更具活力的开放型经济体系。

一、深化行政管理体制改革

加快公共财政体系建设。继续深化财政管理改革，加快构筑公共财政框架。进一步合理划分区、镇两级政府的财权和事权，促进经济社会管理重心下移。深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理改革。明确各级政府的财政支出责任，突出财政支出的公共性、合理性和均衡性，不断优化财政支出结构，确保公共需求支出，完善转移支付制度，努力使财政资金更多地向公共领域倾斜和集聚。

深化投资体制改革。完善和规范企业投资项目的核准制和备案制，落实企业投资自主权。规范政府投资范围和行为，逐步实行政府投资项目公示制度，推行政府投资项目建设资金的集中管理、集中收

付、集中监理制度，建立政府投资项目的评估决策监督审计和后评估机制，尽快建立政府投资责任追究制度，提高政府投资决策的科学化、民主化水平。不断完善与公共财政体制相适应的多元化投资体制，积极引入社会资本参与城市基础设施、社会服务等领域的建设。

二、促进多种所有制经济共同发展

优化所有制结构，促进混合所有制和非公有制经济共同发展。进一步深化企业改革，完善法人治理结构，增强企业发展活力。完善国有（集体）资产监管体制机制，完善镇集体经济体制机制，探索村集体经济体制和有效实现形式。鼓励和引导社会资本进入现代服务业、基础设施、公用事业、社会事业等领域，营造和完善非公经济发展的体制环境，积极为非公企业发展提供公共服务，引导非公企业制度创新。提高区扶持民营企业发展专项资金的运作效率，促进民营经济快速、健康发展。

三、推进社会领域改革

合理界定公益性事业与经营性产业，强化政府公共服务职能，探索政府与社会合作提供公共产品和公共服务的新模式，完善公共服务行业管理和政府购买服务制度。通过公办民助、合作经营、股份制等多种形式，鼓励社会力量提供公共服务。积极推进社会事业单位分类改革，深化卫生、文化、体育等领域的改革，满足人民群众的需求。培育和发展各类社会组织。

四、扩大开放

加大“引进来”与“走出去”力度。改善投资环境，加大招商引资的力度，扩大利用外资的规模，提高利用外资的质量和水平。

着重引进先进技术、管理经验和高素质人才。引导企业和资本向重点产业领域和宝山工业园区集聚。积极实施“走出去”战略，支持有条件的企业到境外投资。

加强国内合作交流。在加快自身发展中主动服务全国。进一步加大对云南迪庆州、西藏日喀则地区、新疆阿克苏地区的对口支援力度。充分发挥区位优势，促进与长三角地区的联动发展。积极参与西部大开发和东北老工业基地振兴。积极搭建服务平台，促进企业跨区域合作，引导和鼓励企业加强与周边地区的经济技术交流，支持各地投资企业发展。

提高对外贸易水平。积极发展对外贸易，扩大贸易规模，优化贸易结构，着力提高对外贸易的质量和效益。扩大集装箱等产品出口，大力促进具有自主知识产权和自主品牌的产品出口。积极促进加工贸易转型升级，提高产业层次和加工深度，增强区内企业的配套能力，促进区域产业升级。依托港口、铁路优势，大力发展与货物贸易相关的运输、物流等服务贸易。增强外贸争端处置能力。

第九章 建设服务政府、责任政府和法治政府

坚持执政为民、科学决策、依法行政，切实做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，推进政府管理方式、管理制度和管理方法创新，提高行政效率，促进政务公开，努力建设服务政府、责任政府、

法治政府。

一、进一步转变政府职能

全面履行政府职能。按照“强化、转化、弱化”的要求，在履行好经济调节和市场监管职能的同时，更加注重强化社会管理和公共服务职能。充分发挥市场配置资源的基础性作用，主要运用经济、法律等手段，通过制定规划、政策指导、发布信号和规范市场准入，引导和调控经济运行。依法履行市场监管职能，营造良好的市场环境，为市场主体提供公正、有效的服务。依法加强对社会组织和社会事务的管理，加强社会公共政策研究设计，完善实施机制，妥善协调各种利益关系，增强维护公共安全和处置突发事件的能力，维护社会公正、社会秩序和社会稳定。加大政府对公共产品与服务、公益性事业的投入，逐步缩小区域之间、不同社会群体之间获得公共服务水平的差距，进一步提高政府公共服务的效率。

加快行政管理体制改革。推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织分开，实行管办分离，理顺政府与行政执法类、社会公益类和经营服务类事业单位的关系。深化行政审批制度改革，充分运用间接管理、动态管理和事后监督管理等手段，对经济和社会事务实施管理。合理区分行业性质，实行分类管理。

二、努力提高行政效率

健全科学的决策和执行机制。继续完善政府工作制度和运作

机制，建立科学民主的决策机制、规范有序的执行机制、公正透明的监督机制。进一步完善重大事项集体决策制度、专家咨询制度、决策责任制度，逐步完善与群众利益密切相关的重大事项社会公示和社会听证制度。坚持和完善分工负责、合力推进的工作机制。

深化电子政务应用。完善统一的电子政务网络平台，实现电子政务网络在全区机关事业单位及其下属基层单位和村（居）委会的全覆盖，基本普及党政机关办公自动化和行政管理信息化。构建统一的信息数据共享平台，建设人口、法人单位、空间地理和宏观经济四大公共基础数据库和各类分布式专业数据库，实现不同业务管理系统跨平台、跨系统、跨应用的互联互通和信息共享。拓展统一的地理信息基础平台的应用范围，发挥其在经济分析、城市规划、土地利用、交通运输、市容环保、社会治安、抗灾救灾、水务防汛等专业领域的辅助决策作用。深化统一的政府对外门户平台建设，提高面向社会服务的在线处理与在线交互能力，加强政府与公众的沟通，推进政府信息公开。

加强政风建设和公务员队伍建设。深入贯彻实施《公务员法》，弘扬求真务实精神，树立正确的政绩观，建立健全公务员的新陈代谢机制、竞争择优机制、权益保障机制、监督约束机制，完善干部实绩考核体系，努力建设一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的公务员队伍。

三、全面推进依法行政

全面提高政府依法行政水平。深入贯彻《行政许可法》，完善行政配套制度建设。进一步完善规范性文件的制定和备案制度。继续推进综合执法体制改革，建立和完善权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制，建立健全行政执法责任制、过错责任追究制度和评议考核机制。深化政府信息公开制度建设，为社会提供公开、透明、高效的公共服务。

进一步完善行政监督机制。各级政府要自觉接受同级人大及其常委会的监督和政协的民主监督，接受人民法院的司法监督，接受新闻舆论和社会公众监督，切实做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法须追究。加强政府内部监督，监察、审计部门要依法独立履行监督职责。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。

第十章 加强规划实施与保障

推进国民经济和社会发展规划编制和实施工作的规范化、制度化，提高规划的科学性、民主性，进一步建立健全规划实施机制，更好地发挥规划对宝山经济社会发展的指导作用。

一、加强规划编制制度化建设

完善规划体系。不断完善由规划纲要、专项规划共同组成的本区国民经济和社会发展规划体系。增强规划纲要对本区各级各类规划编制的指导作用。组织编制若干专项规划，作为指导特定领域发展、审批和核准重大项目以及制定相关政策措施的依据。

加强规划编制的协调与衔接。按照专项规划和区域规划服从本级和上级总体规划、下级政府规划服从上级政府规划、专项规划之间不得相互矛盾的原则，促进本区规划与全市规划、规划纲要与专项规划以及专项规划之间的相互衔接。加强国民经济和社会发展规划与土地利用规划、城市规划等相关领域规划的相互协调。

建立健全规划编制的社会参与和论证制度。编制规划要充分发扬民主，广泛听取意见。要认真听取本级人大、政协的意见，自觉接受指导。要认真听取专家意见，并组织专家深入论证。

二、建立健全规划落实机制

强化规划落实。各级政府部门要结合职能，在实际工作中落实规划的相关任务。要把规划与有关建设计划、各类行动计划以及年度计划紧密结合起来，使规划确定的目标、任务和各项措施切实得到贯彻落实。

加强规划评估。规划实施一段时期后，围绕规划提出的主要目标、重点任务和政策措施，组织开展规划实施评估，及时发现问题，认真分析问题产生的原因，提出有针对性的对策建议，推动规划有效

实施，并为动态调整和修订规划提供依据。建立和完善规划指标体系的实施和评价制度。

扩大公众参与。做好规划及相关信息的公开工作，面向社会、面向广大市民广泛宣传规划，不断提高公众规划意识，让更多的社会公众通过法定程序和渠道参与规划的实施和监督，在全社会形成共同参与规划实施和依规划办事的良好环境。

回顾过去，我们取得了辉煌的成绩，展望未来，我们面临新的形势和任务，让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，在中共上海市委、上海市人民政府和中共宝山区委的领导下，高举邓小平理论和“三个代表”重要思想的伟大旗帜，坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，为把宝山建设成为经济繁荣、社会和谐、生态优良、人民安康的现代化滨江新城而努力奋斗！

附 1：宝山区国民经济和社会发展“十一五”规划主要指标及说明

分类	序号	指标	单位	属性	2010年目标
综合 效益 5项	1	增加值增长率	%	预期性	14-16(五年平均)
	2	区地方财政收入	亿元	预期性	130以上
	3	工业销售产值	亿元	预期性	1200
	4	工业区单位土地产出	%	预期性	提高25(五年累计)
	5	工业区工业销售产值占全区工业销售产值比重	%	预期性	60
人民 生活 7项	6	城镇居民家庭人均可支配收入	%	预期性	年均提高10
	7	农村居民家庭人均纯收入	%	预期性	年均提高10
	8	新增就业岗位	个	预期性	年新增3万以上
	9	年城镇登记失业人数	人	约束性	3万以内
	10	居民平均期望寿命	岁	预期性	80.48
	11	“双困”人员就业托底安置率	%	约束性	100
	12	新征地人员落实社会保障率	%	约束性	100
社会 管理 3项	13	公众安全感指数	-	约束性	75
	14	新增养老床位数张	张	约束性	2500
	15	卫生医疗总床位张	张	约束性	6000以上
基础 设施 4项	16	轨道交通运营里程	公里	约束性	33
	17	快速道路	公里	约束性	建成64.3
	18	主要道路	公里	约束性	建成104.3
	19	新建跨蕴藻浜桥梁	座	预期性	6
创新 动力 4项	20	每10万人专利申请量	件	预期性	200
	21	高新技术企业销售收入	亿元	预期性	130
	22	全区学习型社区创建覆盖率	%	预期性	90以上
	23	人才规模总量	万人	预期性	11.5
资源 环境 9项	24	单位生产总值综合能耗	%	预期性	下降25(五年累计)
	25	建成区绿化覆盖率	%	预期性	42
	26	人均公共绿地面积	平方米	预期性	23
	27	环境空气质量指数(API)达到和优于二级的天数占全年比例	%	约束性	85
	28	地表水环境功能区达标率	%	约束性	70
	29	城镇污水处理率	%	约束性	80
	30	平均降尘量	吨/平方公里.月	约束性	10以下
	31	一般工业固体废物的综合利用率	%	约束性	98以上
	32	生活垃圾资源化利用率	%	约束性	85

根据规划指标的不同属性，“十一五”规划的主要量化指标分为预期性和约束性两类。预期性是政府希望的发展方向，主要依靠市场主体的自主行为实现，政府主要通过创造良好的环境，使市场主体的行为尽可能与政府希望的发展方向一致。约束性指标是在预期性基础上进一步强化政府意图的指标，政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量确保实现。在32个指标中，预期性指标17项，约束性指标15项。

部分指标的说明：

1、工业区工业销售产值占全区工业销售产值的比重：市区两级园区产出占全区工业销售产值的比重

2、城镇居民家庭人均可支配收入：指被调查的城镇居民家庭在支付个人所得税之后，所余下的全部实际现金收入。

3、农村居民家庭人均纯收入：指总收入扣除相对应的各项费用支出后，归农民所有的收入。它既可以用于生产、非生产投资，改善物质和文化生活，以及用于再分配的支出和结余的收入。这个指标用来观察农民实际收入水平，以及农民扩大再生产和改善生活的能力。

4、年新增就业岗位：指区内各类用人单位当年办理招工录用手续的人数。

5、年城镇登记失业人数：指当年底在劳动保障部门进行失业

登记的户籍城镇人口总数。

6、全区人口平均期望寿命：指在一定年龄组的死亡率水平下，该年龄组人群日后平均可能继续生存的年（岁）数。通常所说的平均期望寿命是指刚出生的一批人平均一生可能存活的年数。“十一五”期间，全区人口平均期望寿命保持在80岁以上；到2010年，预计达到80.48岁。

7、“双困”人员就业托底安置率：指本区户籍的失业人员、协保人员和农村富余劳动力中，具有劳动能力、就业愿望迫切、就业条件差难以通过市场就业，并且家庭生活特别困难的人员，经劳动保障部门确认为“双困”后3个月内的就业率。

8、新征地人员落实社会保障率：指新征用土地产生的被征用地人员，落实小城镇保险或养老保障等各类社会保障的比率。

9、公众安全感指数：公众安全感指数是指公众对居住环境、公共场所、单位学校等社会环境的评价，争取在“十一五”期间公众安全感指数提高至75。

10、新增养老床位数：根据民政局专项规划年均新增养老床位500张统计，外加宝山老龄化趋势明显，未来五年新增养老床位2500张。

11、卫生医疗总床位：指辖区内公立医疗机构、民营医疗机构、部队医院等医疗机构床位数的总和。

12、轨道交通运营里程：轨道交通一号线、三号线、七号线将在“十一五”期间建成并投入运营，加上现有通车里程，“十一五”期末区域内轨道交通运营里程约33公里。

13、建成快速道路：是指规划红线50米以上，设计车速60~80公里/小时，有6~8个车道，包括高速公路和城市快速路，“十一五”期间建成快速道路64.3公里。

14、建成主要道路：是指规划红线42~60米以上，设计车速50~60公里/小时，有6~8个车道，包括一级公路和城市主干路；“十一五”期间建成主要道路103.4公里。

15、新建跨蕴藻浜桥梁：蕴藻浜将宝山分割成南北两块，现状仅有陈广路桥（现状12m）、吴淞大桥、共和新路大桥、江杨路大桥、塘桥大桥、外环线桥，容易构成交通瓶颈，阻碍了宝山区南北两块的密切联系，制约了北块的经济的发展，造成南北经济发展的不均衡。因此跨蕴藻浜又规划了以下几座桥梁：祁连山路、富长路、联泰路、虎林路、铁山路、鹤岗路等六座，跨河桥与这几条路的辟通同步实施。

16、专利申请量：指在报告年度内每万人向专利行政部门提出专利申请并被受理的件数。

17、高新技术企业销售收入：指区域内经市高新技术企业认定办公室认定的高新技术企业报告年度内的销售收入总额。

18、学习型社区创建覆盖率：学习型社区建设以街镇为主体，

包括学习型小区、学习型家庭、学习兴趣小组建设等内容。学习型社区建设，首先在文明社区和文明镇、文明小区中展开，逐步扩大到全区各街镇。

19、人才规模总量：指具有大专以上学历或中级以上专业技术职称及高技能人才的规模总量。

20、单位生产总值综合能耗：指实现单位生产总值所需能源折合成标准煤的数量。

21、城镇生活污水处理率：指在中心城区和郊区城镇范围内产生的生活污水，经污水管网集中收集后进入污水处理厂或其它集中式处理装置处理的污水总量占生活污水排放总量的百分率。计算方式是：

$$\text{城镇生活污水处理率} = \left[\frac{\text{城镇生活污水集中收集处理量}}{\text{城镇生活污水产生量}} \right] \times 100\%$$

宝山区城镇污水集中处理的去向主要有二个：蕙藻浜以南地区进入上海市合流污水三期；蕙藻浜以北地区经西干线进入石洞口污水处理厂。

22、建成区绿化覆盖率：建成区绿化覆盖面积，包括公园绿地覆盖面积、街道绿地覆盖面积、单位绿地覆盖面积、居住区绿地覆盖面积、防护林带绿地覆盖面积、行道树覆盖面积，与建成区面积的比值。“十一五”期间新增绿地面积1500公顷，绿地面积总计为4830公顷，建成区为115平方公里（11500公顷），则建成区绿化覆盖率为

42%。

23、环境空气质量指数（API）达到和优于二级的天数占全年比例：环境空气污染指数（API）是根据环境空气质量标准和各项污染物浓度计算得出的，表征空气环境对人体健康和生态环境影响的数值。API值小于100说明空气质量达到二级环境空气质量要求，表示人可以在这样的环境中正常活动，不会产生不适宜的感觉。

24、地表水环境功能区达标率：地表水环境功能区达标率是指地表水综合水质达到规定的水环境功能要求的地表水监测断面数占本地区地表水总监测断面数的百分率。一般用综合水质标识指数表征。

25、工业区单位土地产出提高：工业区单位用地产值是指工业区工业总产值除以工业区已建成投产企业用地面积。根据市经委、市统计局有关资料，目前我区的工业区单位土地产出为160万元/亩。

26、一般工业固体废物的综合利用率：指一般工业固体废物综合利用总量占一般工业固体废物产生量的百分率。其中一般工业固体废物系指未被列入《国家危险废物名录》或者根据国家规定的GB5085鉴别标准和GB5086及GB/T15555鉴别方法判定不具有危险特性的工业固体废物。综合利用是指通过回收、加工、循环、交换等方式，从固体废物中提取或者使其转化为可以利用的资源、能源和其他原材料。计算方式是：

$$\text{一般工业固体废物综合利用率} = \left[\frac{\text{一般工业固体废物综合利用量}}{\text{一般工业固体废物产生量}} \right] \times 100\%$$

27、平均降尘量：用于表征区域大气污染中尘污染状况的指标。具体是指本地区内所有降尘监测点降尘总重量的算术平均值。计算方式是：

$$\text{平均降尘量} = \left[\frac{M_1 + M_2 \cdots \cdots + M_n}{n} \right]$$

其中 M_n 表示第 n 个降尘监测点的降尘重量； n 表示降尘监测点的数量。“十一五”期间主要通过对工业污染源、建设施工、交通运输、堆场、码头等尘污染源的整治来控制。

28、人均公共绿地面积：是指建成区公共绿地面积，包括公园绿地面积、街道绿地面积、居住区 400 平方米以上集中绿地面积，与全区非农业人口的比值。2010 年建成区公共绿地面积为 2070 公顷，而全区非农业人口为 90 万人，则人均公共绿地面积为 23 平方米。

附 2:《纲要(草案)》图索引

- 图 1 综合经济实力明显增强
- 图 2 绿化建设成绩显著
- 图 3 城乡居民收入大幅提高
- 图 4 构建“一带、两轴、三分区”的城市空间结构
- 图 5 加快综合交通基础设施建设
- 图 6 主要客运枢纽分布图
- 图 7 改善养老服务
- 图 8 环境治理与保护主要指标
- 图 9 环境网格现状与第三轮环保三年行动计划目标对比
- 图10 完善“一环、五园、六脉、多点”绿地框架