

# 上海市普陀区经济和社会发展 第十一个五年规划纲要

上海市普陀区人民政府

二〇〇六年一月

## 序 言

在中共上海市普陀区委领导下，制定的《上海市普陀区经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（以下简称《纲要》），是全面贯彻落实科学发展观，按照上海形成“四个中心”基本框架和深入实施科教兴市主战略的要求，紧紧围绕上海增强城市国际竞争力主线，加快建设服务、辐射长三角的现代商贸服务区，基本确立与上海现代化国际大都市相匹配的亮丽“西大堂”城市形象的重要规划。

《纲要》根据《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《中共上海市普陀区委关于制定普陀区经济和社会发展第十一个五年规划的建议》编制。《纲要》是“十一五”期间本区经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性的总体规划，是政府履行各项职责的重要依据，也是编制和实施本区经济和社会发展各类专项规划、区域规划、重点地区规划、年度计划以及制定相关政策的重要依据。

《纲要》按照《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》（国发[2005]33号）编制。在规划编制过程中，组织开展了“十一五”规划重大课题研究，吸收了各专项规划、区域规划和重点地区规划的研究成果，广泛听取并采纳了专家学者、社会各界的意见建议，并与市有关规划进行了衔接。

《纲要》于2006年1月经普陀区第十三届人民代表大会第五次会议审议通过，公布实施。

# 目 录

一、“十五”回顾	1
(一)经济和社会发展的主要成就	
(二)基本经验	
二、“十一五”发展的环境背景	
(一)新一轮发展面临的机遇	
(二)新一轮发展面临的挑战	
三、发展战略	
(一)经济和社会发展的指导思想	
(二)经济和社会发展的基本原则	
(三)经济和社会发展的奋斗目标	
四、功能定位与城区布局	
(一)功能定位	
(二)城区布局	
(三)重点地区	
五、主要任务	
(一)经济发展	
(二)城市建设和管理	
(三)社会事业	
(四)就业与保障	
(五)社会管理	
六、保障措施	
(一)发挥规划引导作用,加快实施结构调整	
(二)建立公共财政体系框架,创新城市建设投融资体制	
(三)加大人力资源开发力度,创新人才管理机制	
(四)深化经济和社会改革,增强区域发展的活力和动力	
(五)切实转变政府职能,推进行政管理体制改	

二十一世纪头二十年，是我国必须紧紧抓住并且大有作为的重要战略机遇期。今后五到十年，是普陀区主动融入上海“四个中心”建设，服务、辐射长三角，保持良好发展势头，加快推进全面建设新普陀奋斗目标的关键时期。在认真总结近十年发展经验的基础上，根据《中共上海市普陀区委关于制定普陀区经济和社会发展第十一个五年规划的建议》的要求，编制好第十一个五年规划（2006-2010年），对于普陀区新一轮跨越式发展具有重要的意义和作用。

## 一、“十五”回顾

在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下，在市委、市政府和中共普陀区委的领导下，全区人民紧跟上海发展步伐，立足普陀实际，积极应对改革发展中出现的新情况、新问题，解放思想，大胆实践，坚持以经济建设为中心，协调推进各项事业，全面完成了“十五”计划提出的各项任务。

### （一）经济和社会发展的主要成就

“十五”期间，是普陀区夯实发展基础、提升发展质量、再上新台阶的重要时期，全区人民积极贯彻科教兴市主战略，继续坚持“抓机遇、打基础、兴功能、树形象”的指导方针，不断完善“南、中、北”三片城区布局，扎实有序地推进“十个一批”支撑目标体系，坚决贯彻国家宏观调控政策，主动化解各类历史矛盾和新产生的不稳定因素，成功战胜非典疫情等重大灾害的挑战，在经济发展、城市建设、社会事业和人民生活等各个领域都取得了巨大成就。

#### 1、经济结构调整优化，经济实力显著增强

适应国际国内经济形势发展变化的新要求，紧紧把握区域经济发展的阶段性特征，推进和实施经济结构优化工程，推进产业发展重心的战略转移，不断提高区域经济的综合竞争力。经济总量保持了持续快速健康发展，质量和效益有了较大提高。“十五”期间，区级增加

值从 41.57 亿元增长到 72.53 亿元，年均增长 11.77%；财政总收入从 17.66 亿元增长到 78.80 亿元，年均增长 34.87%，其中，区级财政收入从 12.70 亿元增长到 45.02 亿元，年均增长 28.80%。以现代物流、商贸流通等现代服务业为主体的第三产业增加值比重达到 64.90%，民营科技企业总数达到 1663 家，高新技术企业总数达到 120 家。

## 2、重点地区建设全面启动，城区功能不断提升

立足全市，服务长三角，积极有序地推进现代服务业集聚区建设，着力增强城区综合服务功能，不断夯实发展基础。完成真如城市副中心结构性规划并经市政府批示。长风生态商务区、真北组团商贸群开发提速，长风生态商务区控详规划已获得正式批复，完成 70%的土地收购储备，公开挂牌出让 5 幅土地，规划建筑面积 99 万平方米。上海西北综合物流园区初具规模，建成物流标准仓库 60.80 万平方米，正在积极申报保税物流中心（B 型），形成了城市配送物流、医药物流和保税物流的特色。

## 3、改革开放继续深化，发展动力不断增强

积极有序地推进经济体制改革。完成 1070 家街道小企业的改制改造。发起设立股份有限公司 10 家，吸引各类资本金 5.55 亿元。完成轻工下放企业的接收工作。积极探索社会事业改革，充分利用社会资本发展教育和卫生事业。加大招商引资力度，提高对外开放水平。全区共引进内资注册资金 207.46 亿元，合同引进外资 7.25 亿美元（其中新口径 1.35 亿美元）。引资质量有较大提高，引进企业的户均规模明显增大。外向型经济发展迅速，累计实现海关直接出口额 13.22 亿美元。

## 4、城市建设全面推进，城区面貌发生巨大变化

旧区改造实现重大突破。东新村、顺义村等大批旧区得到改造，拆除旧里和农村老宅基 136.15 万平方米，动迁居民 2.30 万户。实施旧住房综合整治工程，整治面积 321.60 万平方米。完成平改坡改造

建筑面积 192.45 万平方米。新区建设水平不断提高，新开工住宅建筑面积 1079.44 万平方米，竣工住宅建筑面积 962.22 万平方米，创建“四高”优秀小区 52 个。积极实施“55219”市政设施建设工程，完善区域道路网络框架，完成道路、桥梁等市政基础设施建设总投资 50.20 亿元，改建、新建、拓宽、辟通外环线二期、真华路等 30 条道路，新建、改建武宁路桥、昌化路桥、大渡河路桥等 5 座跨苏州河桥梁和真华路 1 座穿越沪宁铁路的下立交，新建、改建了 5 个排水系统，配合推进了中环线和地铁 7 号线建设，累计新增道路长度 21 公里。

#### 5、城区管理逐步强化，生态环境明显改善

切实加强城市规划管理，完成了真如、长风、西北物流等重点区域规划和分区规划，区域功能布局、空间布局和产业布局进一步优化。“双增双减”成效明显，42 个在建项目的建筑总量比原规划降低 15.70%，减少建筑面积 27 万平方米。生态环境建设取得阶段性成果，积极有序推进了第一轮、第二轮“区环保三年行动计划”，158 家主要工业企业污染源实现达标排放，19 条河道消除了黑臭，空气质量二级和优于二级天数逐年增加，全区建成了环境噪声达标区、大气污染物排放达标区、基本无燃煤区。新增公共绿地 203 公顷，区域绿化覆盖率达到 20%。生活垃圾分类收集率达到 70%，工业固体废物综合利用率达到 95%。城区综合减灾体系进一步完善。

#### 6、社会事业协调推进，城区文明和谐安定

城区文明程度和市民素质明显提高。所有街道、镇均已建成市级文明社区、文明镇，84%的居民生活在市、区两级文明小区内，科学普及深入社区，“全国科普示范城区”创建成果进一步巩固。教育得到优先发展，财政性教育经费占区级财政收入的比重达到 17.34%，提前一年完成上海市“加强初中建设工程”提出的任务，优质教育资源供给能力不断扩大，义务教育普及率达到 100%，素质教育全面推进。卫生综合服务能力不断增强，疾病预防控制能力不断提升，居民

健康水平稳步提高,药品安全总体状况好转,人均期望寿命达到 79.42 岁。文化市场规范有序,群众文化体育活动彰显特色。社区信息化、居民家庭信息化水平逐步提高。民生问题得到重点关注解决,新增就业岗位 11.85 万个,养老床位数累计达到 2260 张。积极落实廉租住房制度,1105 户困难家庭享受了廉租住房政策。社会治安处于可控状态,刑案发案率稳中有降。安全生产工作形势稳定。

## **(二) 基本经验**

进入新世纪以来,全区人民解放思想,与时俱进,开拓创新,贯彻落实全市总体发展战略,从区情实际出发,探索有普陀特色的发展新路,积累了不少行之有效的经验,主要是:

1、解放思想,更新观念,大胆探索,勇于创新,围绕全市发展大局,发挥陆路交通区位优势,着力突破体制、机制瓶颈,推动区域持续健康发展。

2、以经济建设为中心,全方位开放,强化招商引资,整合各方资源,聚焦重点地区开发,实施经济结构优化工程,增强区域综合经济实力。

3、坚持城区整体规划布局,以重大项目为抓手,推进功能、形态和产业联动,不断优化城区布局,不断培育区域特色,不断提升整体形象。

4、妥善处理改革、发展和稳定的关系,把维护人民利益作为一切工作的出发点和归宿,积极帮助群众排忧解难,着力解决就业和保障等民生问题。

## **二、“十一五”发展的环境背景**

### **(一) 新一轮发展面临的机遇**

1、产业升级和转移速度加快。开始从制造业转移进入到服务业转移,国内服务业领域进一步对外开放,为普陀区加快发展现代服务

业带来了历史性机遇。

2、我国正处于全面建成小康社会的关键时期。工业化、城市化和市场化进程明显提速，国内需求保持稳定增长，对外开放进入新的阶段，为普陀区经济实现持续快速健康发展提供了良好的国内环境。

3、长三角一体化进程加快。普陀区处于沪宁发展轴线起点，为吸引长三角乃至全国的企业总部，发展为长三角制造业配套的生产性服务业，实现1小时高速公路车程地域范围内的产业对接和资源整合带来了机遇。

4、上海城市发展的扩散效应逐步显现。随着中央商务区商务成本的大幅攀升，部分企业已开始向外围转移；相关配套服务机构在中央商务区外围迅速发展，为普陀区发展现代服务业带来机遇。

## **（二）新一轮发展面临的挑战**

1、转变增长方式的任务繁重。自主创新能力不强，经济结构亟待优化，资源利用水平不高，集聚优质资本和优秀人才的能力不强。

2、交通瓶颈的制约十分明显。苏州河和沪宁铁路所形成的两大历史性阻隔有所缓解，但仍未得到根本性的解决，给城区布局和交通组织带来较大困难。

3、城区管理和社会事业发展任务繁重。人口总量迅速增加，给城市管理、社会治安等方面带来了较大压力。社会事业基础比较薄弱，历史欠债多。

4、区级财政压力比较大。人均财力和地均财力处于较低水平，城市建设、旧区改造和社会发展的资金压力较大。

## **三、发展战略**

### **（一）经济和社会发展的指导思想**

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与构建社会主义和谐社会的重大战略思想，坚持科教兴市主



战略对各项工作的渗透和覆盖，坚持“抓机遇，打基础，兴功能，树形象”方针，不断丰富和深化其内涵。要坚持抓好发展这个党执政兴国的第一要务，正确处理改革发展稳定关系，用发展和改革的办法解决前进中的问题。要求求真务实，开拓创新，围绕上海增强城市国际竞争力主线，找准定位、积极融入、主动参与，着力提升服务、辐射功能，切实增强区域综合竞争能力。

## （二）经济和社会发展的基本原则

- 1、必须坚持以经济建设为中心，继续保持经济平稳较快增长。
- 2、必须坚持以转变经济增长方式方向，继续推进产业结构的调整、优化和升级。
- 3、必须坚持经济、社会和环境同步协调发展，切实走可持续发展之路。
- 4、必须坚持实现、维护和发展好最广大人民的根本利益，切实解决好民生问题，促进社会和谐。
- 5、必须坚持把创新渗透到各项工作之中，努力增强自主创新的能力。
- 6、必须坚持深化改革、扩大开放，着力营造更具活力的发展环境。

## （三）经济和社会发展的奋斗目标

努力实现经济和社会又快又好的发展以及人与自然的更加和谐，基本形成商贸普陀的综合服务功能，基本保持经济在全市中心城区的中等发展水平，基本确立与上海现代化国际大都市相匹配的亮丽“西大堂”城市形象，基本建立以促进人的全面发展为中心的社会事业体系，基本形成人民群众安居乐业的多重保障机制，基本实现全面建设新普陀的奋斗目标，把普陀区建设成为经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的现代化新城区。

未来五年发展的主要目标是：继续保持经济持续快速稳健发展，

确保区级财政收入处于中心城区中等水平；构筑以服务经济为主的产业结构，现代服务业增加值比重有较大提升；在可支配财力范围内，保证对教育投入的优先增长；进一步加大对科技研发、先进科技成果消化、自主创新成果产业化的投入和扶持力度；继续保持比较充分的社会就业，城镇登记失业率控制在全市标准以内；居民生活水平和质量稳步提高，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善；民主法制建设和精神文明建设取得新进展，社会治安和安全生产状况进一步好转，构建和谐社会取得新进步。

### **2006 到 2010 年主要发展指标预测**

区级增加值年均增长 8%；

地方财政收入年均增长 10%；

第三产业增加值占区级增加值比重达到 70%左右；

财政性教育经费占区级财政收入的比重达到 13.83%；

科技三项费用占区级财政支出的比例达到 1.30%；

城镇登记失业率控制在 4.5%左右；

人均期望寿命达到 80 岁；

环保投入占区级增加值比重达到 2—3%；

人均公共绿地面积达到 6 平方米；

万人刑事案件发案率控制在 64 起/万人之内。

## **四、功能定位与城区布局**

### **（一）功能定位**

按照上海建设“四个中心”的战略目标，着力增强商务、物流和研发等功能，形成商贸普陀的区域特色，将普陀区建设成服务、辐射长三角的现代商贸服务区，成为国际大都市亮丽的“西大堂”。

### **（二）城区布局**

继续优化南、中、北三片布局，推进城区整体布局和互动发展。

南片为内环线以内地区，重点建设苏州河现代服务业集聚带，着力体现都市形象；中片为内、中环之间地区，重点规划建设真如城市副中心和长风生态商务区两大现代服务业集聚区，着力体现辐射能级；北片为中环线以西地区，重点建设真北组团商贸群和桃浦都市产业园，着力体现综合实力。

### （三）重点地区

按照“功能定位、产业定向、规划定形、项目定格”的总体要求，聚焦重点，形成合力，加快推进现代服务业集聚区、科技产业园区和都市产业园区等重点地区的建设，提高区域整体发展质量。

#### 1、真如城市副中心

位于内环和中环线之间，紧邻铁路上海西站，规划范围约 600 万平方米。启动区在曹杨路以东、铜川路以北，规划用地面积 37.14 万平方米，规划建筑面积 92.00 万平方米，其中商业办公规划建筑面积 73.14 万平方米。依托沪宁发展轴线，特别是沪宁高速和沪宁城际快速铁，结合上海西站大型交通枢纽建设，搭建服务大平台，增强商务商业、物流信息、文化娱乐等服务和辐射功能，建设以现代商贸为特色的专业中心，同步建设副中心文化圈，将真如城市副中心建设成为上海西北地区的现代商务商业中心和公共活动中心之一。

#### 2、长风生态商务区

位于大渡河路和中环线之间，东起大渡河路，西至真北路，南临苏州河，北达金沙江路，规划用地面积 220 万平方米，规划建筑面积 320 万平方米，其中办公和商业 150.50 万平方米。突出生态水景的特色和优势，建设以组团式办公楼为载体的生态商务港、以滨河绿色休闲长廊为特色的都市娱乐休闲时尚圈、以现代工业设计与科技服务为主体的研发设计产业群。努力建成“水、绿、建筑”完美组合，景观功能、生态功能、经济服务功能和谐统一的现代服务业集聚区，成为上海现代服务业新高地、苏州河生态走廊新景观和上海西北地区的新地标。

### 3、真北组团商贸群

以中环线为中轴，南起苏州河，北至沪嘉高速公路。重点推进九大组团式商务、商业、宾馆、娱乐项目建设，规划用地面积 70.66 万平方米，规划建筑面积 200.36 万平方米。搭建与长三角互为辐射对接的商务平台，汇聚大型企业总部、营销中心、研发中心，增强商务办公、科技研发、物流商务、涉外经贸、都市休闲娱乐等功能，打造中环线组团商务、华大科技研发、梅川路西段都市休闲娱乐、金沙江路汽车展销、梅川路东段涉外经贸、国际摩尔城物流商务六大板块，建设服务全市、辐射长三角的现代服务业集聚区。

### 4、桃浦都市产业园

位于中环、外环线、沪宁高速和沪嘉高速之间，以上海西北综合物流园区和桃浦工业区建设为重点，着力发展生产性服务业。西北综合物流园区槎浦基地规划用地面积 249 万平方米，规划建筑面积 131.36 万平方米，未来岛基地物流仓储规划用地面积 46.70 万平方米，规划建筑面积 55.72 万平方米，重点发展高端物流及相关服务业，拓展物流保税、物流信息、物流交易、物流研发、物流商务等功能，建设以陆港口岸和城市配送为特色的现代物流园区，成为长三角重要的物流枢纽中心之一。桃浦工业区占地面积 416 万平方米，着力提高科技含量，推动产业链关联带动和集群发展，增强创意研发、包装设计、新品展示、精加工等功能，建设特色产业明显、科技含量高、综合竞争力强的现代都市型产业基地。

### 5、长寿综合服务带

位于内环线以内，加快推进十一大项目建设，规划用地面积 19.11 万平方米，规划建筑面积 57.48 万平方米。立足于结构调整、功能拓展和能级提升，深度挖掘历史文化底蕴、人文内涵和苏州河岸线资源潜力，聚焦楼宇经济，着力增强商务商业、文化创意、餐饮娱乐、都市旅游等功能，积极引进大型公司地区总部和知名品牌专卖店，集聚高层次的专业服务业，建设具有国际水准的现代服务业集聚区，充分

展现繁荣繁华的现代都市风貌。

## 五、主要任务

### （一）经济发展

积极推进经济结构战略性调整，把现代服务业发展放到更加突出的位置，稳步提高服务业比重，逐步形成以现代服务业为主导的产业体系，提升区域经济的综合竞争力。聚焦现代服务业集聚区的建设，落实促进服务业发展的各项政策措施。大力发展商贸服务业、专业服务业、信息服务业、休闲娱乐服务业和金融服务业等产业，积极发展文化、创意、旅游、社区服务等产业。基本建成以长三角企业总部和涉外经贸为特色的现代商贸服务集聚区，以电子商务为特色的新型要素市场集聚区，以陆港口岸和多式联运为特色的现代物流园区，着力培育以研发设计为重点的科技型产业集群。继续发展都市型工业、商业和房地产业，进一步发挥对经济的基础性支撑作用。

#### 1、大力发展现代物流业

整合资源，完善功能，提升能级，加强辐射。畅通物流园区内、外交通网络，积极融入海港、空港、陆港多式联运物流体系。以发展高端物流为方向，实施开放带动和科技引领战略，提升服务、辐射长三角的物流中心功能。集聚国内外现代物流企业及相关服务企业，推动仓储、配载、加工、分拨等传统物流的转型发展，拓展物流商务、物流设计、物流交易、物流信息等增值服务。推进重大功能性项目建设，筹建保税物流中心（B型），完善陆上货运信息交易中心功能，基本建成未来岛物流科技园区、槎浦物流基地和真南路物流功能基地，形成“两中心、三大基地”的总体框架。

#### 2、加速发展新型要素市场

立足上海、服务全国，抢占要素市场制高点。坚持“统一规划、合理布局、扶优汰劣、提升能级”的原则，调整转移、改造提升、引

进培育相结合，应用信息技术提升市场能级，推动市场向专业化、现代化方向发展，提升区域的集聚、集散能力。搭建有色金属、化工、医药、产权等电子市场交易平台，发展以经销总代理、展示、洽谈、价值交易为主，具有较强辐射力的要素市场。此外，还要积极培育花卉、文化等专业特色市场。

### 3、扶持发展研发设计产业

依托科教资源优势，以企业为主体，以市场为导向，推进产学研相结合，大力发展研发设计产业集群。发挥民营科技企业的创新活力，增强科技成果转化能力。积极落实国家、市科技政策，制定相应的实施细则。加大对研发设计产业的投入，探索建立产业发展引导基金，聚焦发展包装设计、软件研发、数字媒体、低压电器和特种设备检测、化工研发设计等行业。推进华大科技园、武宁科技园、天地软件园等五大科技园区建设，打造武宁科技园认证、检测高地品牌，积极筹建华东师大国家级大学科技园。

### 4、提升发展都市型工业

以信息化带动工业化，应用先进技术改造提升都市型工业，努力提高产业自主创新能力，大力发展循环经济，全面推行清洁生产，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式，建设现代化的都市型产业基地。优化工业内部结构，加大企业调整置换力度，推进现有园区和厂房资源的集约化利用，加快从一般加工制造为主向自主研发制造为主的延伸，提高工业经济质量和效益。依托现有产业基础，推进主题园区建设，聚焦发展电子信息产业、包装印刷产业和工业研发、创意设计等生产性服务业，推进产业集群和产业集聚。全面启动桃浦工业区的调整发展。形成工业园、科技园、创意园互动发展的新格局。

### 5、完善发展商业

继续实施“大商圈、小中心”的规划布局，从新技术、新业态、新服务方式三个方面入手，改造提升区域商业的能级和水平。继续完

善便民利民的社区商业体系，满足居民就近消费需求。结合现代服务业集聚区建设，实施错位竞争和商务商业、文化休闲、旅游宾馆、快速交通联动发展的策略，高起点规划建设区域性的商业中心。推进专业特色街区建设，集聚知名专业店、专卖店。形成以大众型商业为主体、以区域性商业中心为标志、以特色商业为补充的商业体系，保持区域商业的持续健康发展。

## 6、稳步发展房地产业

贯彻国家宏观调控政策措施，顺应经济增长方式转变和产业发展转型的总体要求，优化房地产的开发结构，确保重点地区的用地需求，加快商办楼的建设步伐，不断提高非住宅商品房的开发比重。调整土地的利用结构，加快传统市场和不符合产业政策的工业、仓储用地的再开发进程，推进土地的集约化利用。不断提升房地产开发的科技含量、空间容量和环境质量，推进房地产开发的“节能”、“省地”和智能化。注重对曹杨、宜川等老社区的再开发，完善老社区的综合配套，弘扬社区文化特色，建设和谐温馨、环境宜人、文化气息浓郁、安居乐业的新社区。进一步规范房地产市场。大力发展房地产服务业。

### （二）城市建设和管理

以可持续发展为目标，坚持以人为本，着眼于城区功能和市民生活需求，注重城区生活质量和综合竞争力的提高，按照服务长三角、服务市中心、服务郊区的总体要求，高起点规划、高质量建设、高标准管理，推进城市形态开发、功能开发、产业开发和综合管理的和谐统一，构筑人与自然和谐共生的人居环境，全面提升都市形象。

#### 1、加快构筑枢纽型、功能性、网络化的市政基础设施框架

推进立体化道路交通体系建设，实现由平面交通向立体交通的突破，基本打破苏州河、沪宁铁路的交通阻隔，完善区域道路网络和静态交通体系，优化内、中、外环线及沪宁高速、沪嘉高速公路的沟通联系，充分体现陆上交通区位优势。建立防汛体系、水环境治理体系和水资源配置体系，建成区域排水系统。加快实施各类公用设施的配

套、建设和改造，基本形成现代化的市政设施框架。

建成轨道7号线和11号线区内段13个站点，争取开工建设轨道13号线区内段。

新建、改建5座车行桥梁：新建镇坪路桥、真光路桥、祁连山路桥，改建江宁路桥，力争启动建设泸定路桥。

建成5座立交桥：祁连山路—沪嘉高速匝道、武宁路—真北路互通立交、桃浦东路—沪宁铁路下立交、武威路—南何支线下立交、中潭路非机动车立交。

## 2、全面改善环境质量

认真组织实施第三轮“区环保三年行动计划”。提高污水收集率和处理率，显著改善水环境质量，地表水环境功能区达标率达到90%。深化大气重点污染源治理，整治扬尘污染，继续控制煤烟型污染，全年环境空气质量指数达到和优于二级的天数占全年的80%以上，主要环境空气质量指标达到国家二级标准。加快建设工业区环境基础设施，确保污染得到有效治理。积极宣传节约型社会理念，提高全社会可持续发展意识。切实抓好节地、节能、节水、节材工作，降低资源消耗，提高资源和再生资源综合利用效率。推进固体废弃物减量化、资源化和无害化处置，建造29座生活垃圾压缩收集站，建成800吨/日的生活垃圾综合处理厂，生活垃圾资源化利用率达到85%，无害化处理率达到100%。

## 3、继续推进旧区改造

按照拆、改、留、建并举的原则，加大对优秀历史建筑和文化风貌区域的保护，积极、有序、稳妥地推进旧区改造，改善市民居住条件，提升城区形象。基本完成内环线以内两级以下旧里地块改造任务，加快启动内环线到中环线之间的旧区地块改造，基本完成农民老宅基改造工作。拆除旧里75万平方米，动迁居民1.60万户。继续实施旧住房综合整治和“平改坡”，推进旧住房成套率改造试点工程，完成“平改坡”改造75万平方米。以“四高”小区建设为抓手，着力提



高新建住宅的品位和档次，优化公建配套方案，推进住宅产业现代化，竣工住宅建筑面积 500 万平方米。

#### 4、加强城市综合管理

坚持“建管并举、重在管理”方针，按照建设环境友好型、资源节约型城区的要求，突出网格化管理理念，不断提高城市管理现代化水平。完善城市管理的体制和机制，切实加强规划管理、土地管理、综合执法管理、市政设施管理等。

充分发挥规划在城市经济和社会发展中的先导和统筹作用，按照国际化、现代化和加快功能性建设的要求，整体谋划城区规划。继续深化完善真如城市副中心、桃浦工业区等重点地区规划，编制地下空间、综合交通、公共设施等专业规划，完善规划审批和后续管理工作。

充分发挥土地储备和供应计划的导向作用，完善以土地招标挂牌制度为主要形式的土地供给市场，确立政府主导的土地储备制度。建立土地利用综合评价体系，增强土地管理的科学性和有效性。重点实施对长风生态商务区、真如城市副中心等重点地区的土地储备。

切实加强交通管理、环保管理和市容管理。完善城市管理的综合执法体系，建立绩效考评机制，通过综合执法、联合执法等手段，提高执法队伍的管理水平。实行“政企分开、管养分离”，引入市场竞争机制，实现市政公用设施管理的企业化运作，提高管养效能。

#### 5、完善“环、楔、廊、园”绿地系统

按照塑造城市景观和满足生活游憩的要求，将绿化建设和文化休闲、体育健身有机结合起来，使绿地建设更加人性化。以规划各级公共绿地为核心，规划建设苏州河及各级河网绿地，继续优化 500 米服务半径大绿地布局。环：建成外环线绿带。楔：基本建成桃浦楔形绿地。廊：重点建设河道绿化、高压走廊绿化和景观道路绿化。园：建成云岭公园，扩建长风公园。公共绿地总量达到 522 公顷，区域绿化覆盖率达到 23.50%。

#### 6、营造凸显普陀特色和个性的城市景观

注重生态效益，注重文化底蕴，注重网络管理，注入时尚元素，突出“水”、“绿”特色，推进景观设计创新，建设充分展现上海国际化大都市风貌、普陀地域特色的城市新景观。逐步提升和整合区域道路景观资源，建成以“环、线、块、点”为主体的景观道路体系。完成 19 条主要道路的景观建设，全区景观道路率达到 22%。推进特色景观区域建设，营造 7 块特色景观空间。以苏州河景观岸线建设为重点，构筑以苏州河景观岸线为主的景观水系框架。

### （三）社会事业

以构建和谐社会为目标，促进人的全面发展，同步协调推进各项社会事业，加快推进社会管理体制创新，实现经济发展与人文关怀的有效整合，营造健康向上的人文环境和安居乐业的生活环境。加大地方财政对社会发展薄弱环节的支持力度，稳步增加社会事业资源的人均拥有量。优化社会事业资源运营和分配模式，提高公共资源的利用效率。推进社会事业均衡发展和合理布局，更好地满足广大人民群众的需要。

#### 1、优先发展科教事业

坚持科技引领、教育固本、人才支撑，建立以政府为引导、以企业为主体、以市场为导向、社会全面参与的创新体系。按照区抓“活力”的要求，加快科技管理体制改革，完善配套服务，营造有利于科技创新和高科技产业发展的体制和政策环境，推进校区、园区、社区联动，促进产学研相结合。鼓励产品创新、技术创新、产业创新，营造知识产权保护氛围，释放社会创新能力，增强区域自主创新的活力和动力。注重发挥民营科技企业在科技发展中的作用，建设面向全市和长三角的科技产权、技术、研发、人力资源、创业投资、信息合作交流的科技服务平台，完善创新支持体系。充分利用高校、科研机构 and 科技企业资源，形成多层次、全方位的科普载体，提高科学普及水平，巩固“全国科普示范城区”的创建成果。

全面实施素质教育，基本实现基础教育现代化，办好人民满意的

教育。继续加大政府对教育的投入。以加强优质教育资源建设为主线，促进教育优质、均衡发展。加强基础教育内涵建设，不断提升教育教学质量，促进学生德智体美全面发展。加强职前、职后教育培训。构建终身教育体系，满足市民对教育的多样化需求。加强对来沪务工人员子女接受义务教育的服务和管理。深化办学体制改革，形成多元化的办学格局。加强教育的国际交流与合作，提高教育国际化程度。义务教育普及率保持100%，基础教育优质资源达到90%以上。

## 2、积极发展文卫体事业

以社区文化建设为重点，推进文化事业和文化产业的协调发展。完善社区公共文化设施网络，消除新建小区公共文化设施的空白点。进一步普及和繁荣群众文化活动，加强社区文体团队的建设与管理，培育具有时代特征、上海特点、普陀特色的文化品牌。加强社区学校、社区文化活动中心等文化阵地建设，为人民群众提供更多、更好的文化产品和文化服务。进一步规范文化市场的管理与服务。推进文化产业的发展，加快建设莫干山路、长寿路等特色文化街区。建成区图书信息中心。

大力发展医疗卫生事业，着力提高市民健康素质。以公共卫生体系建设为重点，稳步提高疾病预防和医疗卫生水平，在确保基本医疗需求的同时，努力满足多层次医疗需求。根据人口和区域分布合理布局医疗机构，提升四大区域医疗中心临床救治能力，强化社区卫生服务中心功能。进一步提高应对突发公共卫生事件的能力。继续靠大联大，凸显优势学科品牌效应。迁建区妇婴保健院。不断提高人道救助、应急救援的能力和水平，进一步发展红十字事业。

以实施《全民健身计划纲要》为重点，大力开展全民健身活动，进一步提高市民参与率。完善社区健身设施布局，提升健身设施的品质和档次，推进体育进社区工作。有针对性地发展具有比较优势的竞技体育项目。引进民间资本，形成多元化的体育产业新格局。建成14个社区公共运动场。

### 3、推进经济和社会信息化

基本构建起以信息资源数字化、信息传输网络化、信息技术应用集约化、信息产业规模化为主要标志的“数字城区”框架。加强信息基础设施专业规划，形成集聚辐射、普遍接入、业务融合、安全保障能力。形成完整的政府、公众信息服务体系。基本实现政府网上协同办公和在线服务。应用信息化推进城区建设和管理、教育、医疗、社会治安综合治理、交通等。加强网络安全监管和信息安全管理。

#### （四）就业与保障

##### 1、努力实现比较充分就业

认真贯彻“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业”的方针，把就业摆在经济和社会发展更加突出的位置。发展和规范劳动力市场，实施更加积极的就业政策，坚持在发展中解决就业问题。进一步健全和巩固政府促进就业责任体系，重点解决困难群众就业问题。确保完成新增就业岗位数，控制城镇登记失业人数。营造鼓励创业的社会氛围，优化创业环境，以创业带动就业。提高职业技能培训的有效性，提升劳动者参与市场竞争的综合素质，加大高技能人才的培训力度，以培训促进就业、稳定就业。加强劳动力市场监管和劳动保护，维护劳动者合法权益。

##### 2、完善社会保障体系

完善就业、救助、福利、慈善等社会基本保障，构建全覆盖的社会保障体系。继续实施“应保尽保、应帮尽帮”，加大社会救助力度，扩大救助覆盖面，切实保障困难群众基本生活，形成具有普陀特色的社会救助体系。继续深化就业救助双向联动，完善医疗救助制度，大力发展慈善事业。坚持社会福利社会化方向，积极发展养老福利事业，完善社会福利服务体系。加快建设养老机构，鼓励发展居家养老，全区养老床位达到 3500 张。完善残疾人救助保障、医疗康复服务体系和设施体系，建成 1 处区级残疾人综合服务设施。进一步完善住房保障制度，切实改善双困家庭的居住条件。

## （五）社会管理

### 1、切实加强精神文明建设

着力提高城市文明程度和市民素质，积极落实迎世博文明行动计划和“与文明同行、做可爱上海人”的主题实践活动。全面提升文明城区创建质量，努力提高市民文明素养和精神文化生活质量。

### 2、切实加强和谐社区建设

围绕“社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化”的总体目标，夯实全面建设社会主义和谐社会的社区基础。强化社区工作体制机制，坚持两级政府、三级管理、四级网络的管理体制，坚持党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的工作机制，落实街道对职能部门派出机构的双重管理，不断提高管理效能。强化街道办事处职能，充分发挥其组织领导、综合协调、监督促检查等行政管理职能，确保社区管理和公共服务在社区得到落实。强化社区服务功能，满足社区群众多层次、多样化的需求，为社区群众安居乐业提供良好的生活环境和便捷高效的服务。强化社区的管理功能，针对当前社会管理中的薄弱环节，实施社区网格化管理，提高社区综合管理水平。强化社区工作整合功能，协调驻区单位、社会组织、社区群众等各方力量参与社区建设，探索文化、体育、教育等社区公共设施和资源的共享机制。

### 3、优化人口环境

加强人口综合管理的机制和制度建设，强化区级综合管理，落实社区属地管理，重点抓好居住证制度和房屋租赁管理制度等工作，健全人口信息管理系统。坚持计划生育基本国策，控制人口数量、提高人口素质，稳定低生育水平，合理控制人口机械增长和人口流动，使常住人口总量与经济社会发展相适应。为来沪务工人员提供生殖健康咨询和服务。不断优化妇女儿童生存环境和发展环境。保障妇女享有平等的就业权利，不断提高女性参与决策和社会管理的广度。进一步完善妇幼保健体系，将婴儿死亡率、五岁以下儿童死亡率、孕产妇死

亡率分别控制在 5‰、6‰和十万分之八以下。

#### 4、努力创建平安城区

加大综合治理力度，完善社会治安防控体系和预防犯罪工作体系，强化治安防范管理工作，完善社会治安突出问题的发现机制、反馈机制、反应机制和监督机制，落实社会治安综合治理工作责任，提高综治工作社会化程度和组织动员水平，确保社会治安处于可控状态。落实深化矛盾纠纷排查调处工作，切实加强人民调解工作，构筑集诉讼调解、行政调解、人民调解于一体的多层次、多元化的矛盾纠纷解决机制，加强矛盾纠纷调处工作的基层组织建设。完善“大安全”综合监管模式，加强安全生产管理，有效预防和控制各类安全事故。加强抗灾、减灾、防灾综合体系建设，提高城市安全应急处置能力。推进健康城区建设，确保公共食品、公共卫生安全。

## 六、保障措施

### （一）发挥规划引领作用，加快实施结构调整

统筹经济、社会、环境、人口规划，优化地区规划和产业规划，推进功能、形态和产业联动。进一步优化土地利用结构，以“商务”和“商贸”为主题，有针对性地配置土地资源，着力提高单位土地面积产出率，拓展城区比较优势。全方位对外开放，建立招商引资的筛选机制和项目评估制度，着重参考产业导向、环境影响、项目产出率和社会效益等指标，增强优惠措施的导向性，提高引进项目质量，整合各类资源向消耗低、产出高、能级强、就业广的行业和企业集中。深度挖掘标准厂房、办公楼、传统市场等存量资源的潜力。

### （二）建立公共财政体系框架，创新城市建设投融资体制

适应财税体制改革趋势，扩大税基，涵养税源，形成新的发展动力。加大财政资金对社会公共设施和社会事业的投入，推进政府性投资项目的决策、评估、预算、审计全过程监管，建立健全街道、镇财

政管理模式，提高资金使用效率。实施投融资体制改革，拓宽融资渠道，建立风险预警机制和借贷还平衡机制，缓解城市建设资金投放压力，推进重点地区建设。积极吸纳社会资金和民间投资，发挥政府投资的引导调控作用。

### **（三）加大人才开发力度，创新人才管理机制**

实施人才强区战略，着力突破体制、机制障碍。创新人力资源管理机制，改善人力资源开发环境。紧紧围绕区的功能定位，适应新型产业和社会发展的需要，加快引进科技、教育、医疗、物流商贸等方面的领军人才，发挥人才的集聚、辐射和带动作用，加快构筑比较优势领域人才高地。营造鼓励创新的社会氛围，创造更多的创新发展机会，建立产权激励在内的人才激励机制，实现人力资源价值，努力做到人尽其才，夯实长远发展的人力资源基础。

### **（四）深化经济和社会改革，增强区域发展的活力和动力**

大力发展混合经济和非公经济。加快推进国有资产从竞争性领域退出，做到进而有为，退而有序。深化集体企业改制，进一步明晰产权。细化落实鼓励非公有制经济发展的政策措施，支持民间资本参与国有经济战略性调整。分类指导推进社会各项事业改革。加快经营性事业单位的企业化改制，理顺政府与事业单位和企业之间的关系。深化教育、文化、体育事业的机制改革，探索吸引民间资本参与社会事业建设的新机制。建立促进民办教育发展模式，理顺公办转制学校产权关系，健全运行机制。

### **（五）切实转变政府职能，推进行政管理体制变革**

切实履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四大职能，努力打造服务政府、责任政府、法治政府。加大市场监管力度，加快社会诚信体系建设。深化政府机构改革，理顺政府职能分工，增强部门合力，加大电子政务建设和应用的力度，努力提高行政效率，树立勤政、高效、透明的政府形象。贯彻实施《行政许可法》，深化行政审批制度改革，健全政府决策责任制、问责制以及科学民主决策机制、

行政监督机制，规范政府行为，推进依法行政和科学决策。创新社会管理体制，加强市场的整顿、监管和规范，积极引导中介组织、行业协会和民间公益组织的发展。营造良好的政府服务、社会、法律、政策、安全环境和市场竞争秩序。建设一支高素质的机关干部队伍。

附表：“十一五”主要发展指标



附表：“十一五”主要发展指标

类别	属性	指标名称	2005年数	2010年目标	部门
经济发展	△	区级增加值(8%)	72.53 亿元	107 亿元	发改委
	△	区级财政收入(10%)	34.49 亿元	56 亿元	财政局
	△	工业销售产值(8%)	144.15 亿元	212 亿元	经委
	△	商业销售营业额(6%)	276.51 亿元	370 亿元	经委
	△	社会消费品零售总额(8%)	110.57 亿元	163 亿元	经委
	△	五年累计完成固定资产投资总额	267 亿元	300 亿元	发改委
	△	海关直接出口额(15%)	4.27 亿美元	8.7 亿美元	外经委
	△	第三产业占区级增加值比重	64.90%	70%	发改委
	△	信息产业销售、经营收入总量(15%)	21 亿元	43 亿元	信息委
	☆	万元生产总值能耗	1.1 吨标煤	0.8 吨标煤	经委
	△	跨国公司总部和地区总部数	2 个	4 个	协作办
	△	五年累计合同引进外资	7.25 亿美元	10 亿美元	外经委
	△	五年累计引进内资注册资金	207.46 亿元	200 亿元	协作办
	△	五年累计竣工商办楼建筑面积	—	286 万 m <sup>2</sup>	规划局
城市建设	☆	累计建成轨道交通站点数	4 个	17 个	建交委
	☆	五年新建、改建车行桥梁	4 座	5 座	建交委
	☆	五年新建、辟通、拓宽道路	30 条	18 条	建交委
	△	五年新增公共停车场泊位	—	1300 个	建交委
	△	五年累计拆除旧里和农村老宅基地面积	136.15 万 m <sup>2</sup>	75 万 m <sup>2</sup>	建交委
	△	五年累计平改坡改造面积	192.45 万 m <sup>2</sup>	75 万 m <sup>2</sup>	房地局
	△	五年累计住宅竣工面积	962.22 万 m <sup>2</sup>	500 万 m <sup>2</sup>	房地局
	△	五年累计住宅新开工面积	1079.44 万 m <sup>2</sup>	300 万 m <sup>2</sup>	房地局
	△	环保投入占区级增加值比重	3%	2-3%	环保局
	☆	地表水环境功能区达标率	80%	90%	环保局
	△	生活垃圾资源化利用率	70%	85%	市容局
	△	景观道路率	18%	22%	建交委
	△	公共绿地总量	422 公顷	522 公顷	绿化局
	△	区域绿化覆盖率	20%	23.5%	绿化局
△	人均公共绿地面积	5m <sup>2</sup>	6m <sup>2</sup>	绿化局	
社会事业	△	生活在文明小区内的居民比重	84%	90%	文明办
	△	十万人专利申请数	140 件	150 件	科委
	☆	科技三项费用占区级财政支出比例	—	1.3%	科委
	☆	财政性教育经费占区级财政收入的比重	17.34%	13.83%	财政局
	☆	义务教育普及率	100%	100%	教育局
	△	基础教育优质资源率	81%	90%	教育局
	☆	人均公共文化设施面积	0.16m <sup>2</sup>	0.2m <sup>2</sup>	文化局

	△	人均期望寿命	79.43 岁	80 岁	卫生局
	☆	千人医生数	2.79 人	2.85 人	卫生局
	☆	千人病床数	5.07 张	5.3 张	卫生局
	☆	人均公共专业体育场地面积	1.28m <sup>2</sup>	1.8m <sup>2</sup>	体育局
	☆	新建社区公共运动场	2 个	14 个	体育局
	△	体育人口比重	45%	55%	体育局
就业与保障	△	城镇登记失业率	4.5%左右	4.5%左右	劳动局
	☆	养老床位数	2260 张	3500 张	民政局
社会管理	△	常住人口数	110.60 万	120 万	发改委
	△	户籍人口数	85.79 万	87 万	公安分局
	☆	常住人口计划生育率	95%	95%	计生委
	△	出生婴儿性别比	—	<107:100	计生委
	△	万人刑事案件发案率	62 起/万人	<64 起/万人	公安分局

注：标☆号的表示约束性指标；标△号的表示预期性指标。

预期性指标是政府期望达到，实际完成情况取决于政府和市场共同作用的指标，政府要综合运用各类调控手段优化社会资源配置，创造良好的环境，积极引导，争取实现。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。

区级财政收入按照新的财税体制计算。