



改革后浦东行政审批效率大大提高。
□本报记者 徐网林/摄

综改三轮三年行动迎国家级“会考”

浦东答卷：从改革中汲取发展动力

十八届三中全会以来，全国劲吹深化改革之风。作为全国第一个综合配套改革试验区，浦东自2005年6月开始，已先后实施三轮三年行动计划。试点成效如何？有哪些经验值得向全国复制和推广？对下一阶段的全面深化改革又有哪些重要启示？

文/本报记者 许素菲

在改革中 收获成果的9年

浦东聚焦“三个着力”，以综合配套的理念整体推进行政体制改革、市场体系建设和社会治理创新。

2005年6月，国务院批准浦东成为全国第一个综合配套改革试验区，明确要求浦东围绕率先建立完善的社会主义市场经济体制，着力转变政府职能、着力转变经济发展方式、着力改变城乡二元结构，为全国发挥示范带动作用。

将近9年时间里，浦东聚焦“三个着力”，以综合配套的理念整体推进行政体制改革、市场体系建设和社会治理创新，取得了积极进展和突破。

去年11月，受国家发改委的委托，中国人民大学由王利明教授任组长，组织相关领域专家赵锡军、顾功耘、张康之等组成评估组，按照国务院批准的《浦东综合配套改革试点总体方案》赴浦东进行了调研和评估。

评估组认为：浦东在界定政府、市场、社会三者关系方面迈出了实实在在的改革步伐，重要领域和关键环节改革突破令人印象深刻，较好地推动和完成了《总体方案》中明确的各项改革任务。

评估组重点总结了浦东在试点过程中取得的5项观念层面经验和8项做法层面经验。

观念层面经验包括：处理好政府和市场的关系、处理好改革与发展的关系、处理好中央和地方的关系、处理好全面改革与专项改革的关系。

做法层面经验包括：一是以告知承诺、并联审批、权力公开为核心内容的行政审批制度改革。二是以预算管理、契约式采购、第三方评估为核心内容的政府购买公共服务体制改革。三是以“股权+债权”融资、市场化科技投入机制、弥补市场失灵为核心内容的科技金融体制改革。四是以监管机构业务重组、无纸化通关作业、海关特殊监管区整合优化为核心内容的口岸管理体制创新。

五是以改革社会组织登记制度、公益园孵化培育社会组织、加强党建和监管为核心内容的社会组织管理体制改革。六是以创新管理方式、办学制度、评价机制为核心内容的教育“管办评”联动改革。七是以构建“社区医院+全科医生”制度为核心内容的基层医疗卫生体制改革。八是以加强党的领导、制定村民自治章程和实施细则为核心内容的“1+1+X”式村级基层民主自治改革。

浦东综改与 自贸试验区联动

自贸试验区是开放型经济的改革试验田，浦东深化改革，首要的是对接自贸试验区。

在推进综改过程中，浦东将外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和浦东机场综合保税区进行联动创新，建立统一的上海综合保税区，为国务院设立自贸试验区奠定了基础。

去年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌。

上海综合保税区“升格”为自贸试验区，在行政上不再隶属于浦东，但在地域上二者又存在密不可分的关系。浦东在贯彻实施国家战略中，迅速找到了综合配套改革与自贸试验区联动发展的新定位。

在去年年底召开的区委三届五次全会上，上海市委常委、浦东新区区委书记沈晓明要求，借三中全会东风，乘势而上、借势发力，争取综合配套改革的更大突破。在2014年具体要抓好的四项改革中，排在第一位的就是“发挥自贸试验区溢出效应，进一步拓展功能和扩大开放”。

沈晓明表示，自贸试验区是开放型经济的改革试验田，浦东深化改革，首要的是对接自贸试验区。一是聚焦制度创新推广重大改革。对于负面清单管理模式，浦东也要探索实施，积极稳妥地将外商投资的项目核准改为备案制，将企业合同章程审批改为备案管理。二是加强与“四个中心”建设的联动。要抓住自贸试

验区改革的机遇，加强研究区内业务和区外业务如何互相促进。比如，自贸试验区试点国际船舶登记，将给区外航运金融带来机会；自贸试验区打造跨境资本流动中心，会带动区外资产管理行业发展。三是发挥产业和政策的溢出效应。用好自贸试验区的服务业开放，促进形成注册在区内、实际运作在区外的“哑铃型”的发展模式。其服务业6大开放领域23条开放措施，蕴含了很多机遇。尤其是社会服务业开放，涉及境外高端教育和医疗机构准入，这正是浦东要大力发展的。

浦东综改如何与自贸试验区联动？评估组给出了具体建议——借鉴“营改增”试点改革经验，以三步走的方式渐进推动自贸试验区改革。第一步，明确限定在浦东境内的自贸试验区运行，重点发现和解决相关问题。第二步，总结自贸试验区试验较为成熟的部分改革事项，推广到整个浦东。第三步，借鉴“营改增”成熟一个行业推开一个行业的改革思路，选择国内其他若干具备条件的地区发展自贸园区，重点对前两步试验证明较为成熟的部分改革事项进行推广。

综改为浦东 “二次创业”提供动力源

过去浦东的发展靠改革开放和创新突破，今后浦东的发展还是要靠改革开放和创新突破。

回顾近9年历程，评估组认为，浦东综改大致经历了三个阶段：第一阶段从2005年到2007年，处于“摸石头、要政策”阶段。第二个阶段是2007年到2012年，处于“整合力量、积累经验、重点突破”阶段。在这个阶段，改革试验全面进入状态，改革红利初步释放。第三个阶段是从2012年至今，处于“改革全面深化”阶段。

“我们现在面临的资源禀赋约束日益强化，增加投入的边际效应日趋递减，传统的办法难以解决转型发展的问题。调整产业结构、城乡均衡发展等二次创业

的艰巨任务，没有一件不要靠改革来解决、靠制度的创新来推进。”沈晓明在主讲浦东后，直面困局和挑战，他要求浦东的党政干部“要认识到深化改革是浦东二次创业的唯一动力”。

根据三中全会精神，地方政府的职能主要是市场监管、公共服务、社会管理和环境保护四方面。浦东今年在转变政府职能方面，将重点抓好“一件大事、四个重点”。一件大事就是区级机关“瘦身”、干部和人员编制下沉，目标就是实现“两个15%”，即把区级机关的编制和人员削减15%下基层；把区级机关内设机构的数量削减15%给管委和街镇。

四个重点包括：一是行政审批改革，围绕建立“8+1”审批平台，区级机关要最大限度地地下放审批事项，以方便企业和群众办事，提高行政效率。各审批平台都要建立互联互通、可追溯可查询的网上审批系统。

二是商事登记制度改革，这是健全监管制度、创新监管方式的关键，在自贸试验区试点基础上，聚焦注册资本、住所、经营范围、先照后证、信用管理、年报备案、批后监管等方面，加大改革力度。

三是进一步推进综合执法，加强监管的关键是把执法力量整合起来，下放到第一线。以市场监管改革为契机，加强综合执法，逐步将食品卫生监管、文化市场监管等执法职能整合起来。研究推动土地和建设领域的综合执法，重拳出击，加大“三违”整治力度。

四是进一步推进强镇扩街。在干部和人员编制下沉的基础上，研究制定配套制度，包括街镇的分类指导、分类考核制度，面上对地区工作的统筹机制，开发区与所在镇利益共享、责任分担机制，以及条块衔接、放权增效的机制。

正如沈晓明所说，“过去浦东的发展靠改革开放和创新突破，今后浦东的发展还是要靠改革开放和创新突破，按部就班干不成浦东开发开放二次创业的伟大事业，循规蹈矩换不来浦东经济社会发展的崭新面貌。”通过以上一系列“自我革命”式的综改措施，浦东的行政效能将获得进一步提升，经济活力将得到进一步释放，社会管理将得到进一步强化。



上海海关开通进境无纸化通关作业。 □本报记者 王延/摄



浦东综改要与自贸试验区联动进行。 □本报记者 徐网林/摄