

# 迎接市第十一次党代会 专题报道 改革篇

## 自贸区建设、国企改革、司法改革、从严治党…… 上海先行先试为国家发展探索求解——

# 改革五年为先锋 占尽东风第一枝

当好排头兵 勇做先行者  
迎接市第十一次党代会  
·改革五年·

首席记者 潘高峰

今年3月5日，在参加上海代表团全团审议时，习近平总书记希望上海的同志在未来的工作中要有四个“新作为”，其中之一是“在全面从严治党上有新作为”。这是总书记对上海一贯的要求，也是更高的期望。

### 防范干部“一家两制”

领导干部如何管好身边人和家里人，一直被看做从严治党关键所在。2015年3月5日上海代表团审议时，时任上海市委副书记应勇曾谈到，升官发财两条道，甘蔗不能两头甜，从严管理领导干部，就能推动党风政风、家风社风的建设，就是抓住了“牛鼻子”，抓住了“关键少数”。应勇的比喻，大家都有共鸣。应勇当时就谈到了上海正尝试规范的领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业问题。

习近平总书记充分肯定了上海市委针对少数领导干部配偶和子女经商办企业问题提出的进一步规范的意见，要求上海稳妥实施，形成可复制、可推广的成果。

2015年5月4日，上海市委正式公布实施《关于进一步规范本市领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为的规定(试行)》。根据《规定》，上海市级领导干部的配偶不得经商办企业；其子女及其配偶不得在上海本市经商办企业。《规定》在制度设计上体现“级别越高、位置越重要、权力越大，管理规定越严”的原则，落实从严治党，严格防范领导干部家属经商办企业，防范领导干部一家两制，从制度上堵住贪腐的“蚁穴”。

随着《规定》的实施，上海全市334家单位的2133名市管干部就配偶、子女及其配偶经商办企业情况作专项申报，并由相关部门一一甄别核实，进一步强化了纪律和规矩意识，知敬畏、明底线。

### 【数据说话】

截至今年2月底，上海已对229名领导干部亲属经商办企业行为进行了规范，其中137人的亲属退出经商办企业活动；11人调整现任职务；10人免职退休；1人辞去现任职务；3人涉及严重违纪，由相关部门调查处理；50人作出书面承诺；17人不属于规范范围。

### 依法处理“明退暗不退”

目前，上海对领导干部亲属经商办企业行为的整体规范工作已基本完成，并将这项制度纳入常态化管理：严格审核市管干部拟提任人选，如存在亲属经商办企业，一律不列入提拔对象；严格审核换届考察人选，对存在亲属经商办企业情况的干部，不作为换届考察人选；严格审核市管干部后备人选，把亲属存在经商办企业行为作为后备人选禁区，一旦查实，一律排除出市管干部后备人选名单。

同时，上海每年按照20%的比例对填报亲属无经商办企业行为的领导干部进行抽查核实，重点核查是否存在漏报或瞒报情况，确保监督及时经常有效。对选择配偶、子女及其配偶退出经商办企业活动的领导干部，就依法依规办理退出手续情况进行核查和督查，发现存在利益输送等违规行为或“明退暗不退”情况的，依纪依法严肃处理。

上海的探索和形成的经验，很快在全国范围内得到推广。2016年4月18日召开的中央全面深化改革领导小组第二十三次会议，决定在上海先行试点的基础上，继续在北京、广东、重庆、新疆试点规范领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为。一年之后，在江苏试点的示范和带动下，湖南、湖北、贵州、浙江、江西、四川等地也相继出台文件，划清领导干部亲属经商办企业的行为界线，进一步扎紧了从严管理干部的制度笼子。

从严治党

制度上堵住贪腐「蚁穴」



■ 受益于自贸区相关政策，全球商品直销中心开到了徐汇 本报记者 陈梦泽 摄



▲ 国际旅游度假区村草园美不胜收 本报记者 周馨 摄  
▲ 上海自贸区外高桥物流中心一片繁忙 本报记者 陈正宝 摄



最近，一项关于中国十大城市气质的网络投票中，众多网友为上海勾画的选项是：先锋。

何为先锋？披坚执锐，一马当先；改革开放排头兵，创新发展先行者。在全国社会经济版图上，上海独特的地位，决定其应有的作为。这是人心所向，更是国家重托。但是，在经济增速已无优势的今天，上海又该靠什么先行一步？

满眼繁花似锦，占尽东风第一枝。过去五年，上海用制度变革和创新发展给出答案：自贸区建设交出“三年答卷”，“总体上实现了初衷”；国企改革从管企业转向管资本，分类施策推动国企创新转型；中央交给上海的司法体制改革、地方群团改革等10项改革试点任务持续推进，一批制度创新成果向全国复制推广；从严治党抓住“关键少数”，在规范领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业问题上勇于探索，先行先试……

今年全国两会上，习近平总书记连续第五年参加上海代表团审议。习总书记充分肯定一年来上海围绕创新驱动发展、优化经济结构、深化改革等方面取得的新成就，希望上海的同志们继续按照当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的要求，在深化自由贸易试验区改革上有新作为，在推进科技创新中心建设上有新作为，在推进社会治理创新上有新作为，在全面从严治党上有新作为。

百舸争流，奋楫者先。永不言败，凌云之志。这是上海的使命，也是上海的幸福。

## 自贸区 从先行者到领头羊

今年4月，国际化妆品巨头欧莱雅集团中国首席执行官斯铂涵向媒体表示，未来将调整相关生产供应计划，增加对中国市场的投入，以利于企业更好发展。

促使斯铂涵做出这项决策的，是上海自贸区正在进行的进口化妆品“审批改革案”改革试点：随着化妆品审批周期压缩，企业节约了更多的时间成本，国内消费者也可以同步体验国际最新款的非特化妆品。

这可以说上海自贸区建设一个具体而微的例子。从审批到备案，削减的是政府自身的权力，动的是自己的“奶酪”，这需要勇气，更需要担当。“凡是有利于国家利益、大局发展的工作，我们要毫不迟疑地做，坚持不懈地抓；凡是中央确定的战略谋划、布局 and 任务，我们要主动承接、积极参与、自我加压；凡是符合创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的事，我们要勇于率先探索、真抓实干。”中共中央政治局委员、上海市委书记韩正所强调的这一点，在上海自贸区建设上显得尤为突出。

### 负面清单步步缩减

三年多来，上海自贸区确立了以负面清单管理为核心的投资管理制度，形成与国际通行规则一致的市场准入方式。如今，这张负面清单已经由最初公布的190条缩减到122条，90%左右的国民经济行业对外资实现了准入前国民待遇；外资审批制度发生根本改变，超过90%的外商投资企业通过备案方式设立，办理时间已由原来的8个工作日减少为1个工作日，申报材料由10份减少到3份；对外开放领域也不断扩大，已落地1800多个外资项目，扩大开放举措涉及世界贸易组织划分的12个服务部门中的11个，覆盖率达91.7%。

### 百余成果全国推广

更重要的是，上海自贸区建设发展的三年间，已有一百多项制度创新成果在全国复制推广，彰

显出全面深化改革和扩大开放试验田的辐射效应。这也是上海自贸区建设的初心：以制度创新为核心，以“可复制可推广”为目的，做苗圃，不做盆景。

### 探索开拓从未止歇

今年4月1日，随着辽宁、浙江、河南等7个自贸试验区挂牌，全国已经陆续批准三批共11个自贸区。从一枝独秀到领头羊，上海的探索与开拓从未止歇。今年3月底，国务院印发《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》，与2013年的总体方案、2015年的深化方案相比，被称为3.0版的自贸区建设方案提出，“建设开放和创新融为一体的综合改革试验区、开放型经济体系的风险压力测试区、提升政府治理能力的先行区、服务国家‘一带一路’建设和推动市场主体走出去的桥头堡”。未来，上海自贸区还将在洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内，设立“自由贸易港区”，实现区港一体化，海关一线真正放开，让货物自由流动，为市场主体创造一种“境内关外”的环境。

### 【数据说话】

制度创新形成强大凝聚力。截至今年2月底，上海自贸区累计新设企业4.4万户，其中外资企业累计8057户。全市近一半外资企业落户在自贸试验区，新设外资企业数占比从自贸试验区挂牌初期的5%上升到20%左右。截至去年底，上海自贸区办结境外投资项目累计1450个，其中中方投资额累计490多亿美元。目前，上海自贸区在上海全市对外投资中的占比达到70%，企业“走出去”的网络已覆盖178个国家和地区。

有人说，上海自贸试验区以浦东十分之一的面积，创造了浦东四分之三的生产总值；以上海市五十分之一的面积，创造了上海市四分之一的生产总值。这一切均凸显出改革和制度创新而非优惠政策才是驱动经济长远发展的持续动力。

## 国企改革 分类施策活力迸发

一直以来，国有企业既是“老大哥”，也是“老大难”。作为国民经济的支柱，国企改革牵一发而动全身，尤其是一些涉及公共服务的企业，其改革发展与千家万户相关。如何在保证经济社会健康发展、国有资产保值增值的同时，提升国有企业活力和创造力，亟待破题。

### 率先出台改革“20条”

2013年12月，上海在全国率先出台国资国企改革“20条”，要求国资监管加速从“管资产”与“管人、管事相结合”，向“管资本为主”转变，实现国有资本配置价值最大化。3年多来，上海坚持以“管资本”为主加强国资监管，重点抓好资本布局、资本运作、资本回报、资本安全，推动企业加大对重点领域和关键行业的投入，连续保持每年3000多亿元增量投资。截至去年底，国资在战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、基础设施和民生保障等四大领域的集中度达到75%。

### 启动两大运营平台

上海还组建并启动了国际、国盛两大国资运营平台运营，完善国有资产运营相关规则等制度体系。国际集团完成上港集团与锦江航运重组，国盛集团以上海建工为标的发行的可交换公司债创造了国内证券市场可交换公司债最大规模。发行中证“上海国企ETF基金”，首募规模152.2亿元。

### “分类施策”成为关键

本轮上海国企改革中，管好资本的同时，“分类施策”也成为关键词。根据改革方

案，上海把国企分为竞争类企业、功能类企业、公共服务类企业三大类型。

其中，竞争类企业户数超过70%，对于此类企业，通过整体上市或核心业务资产上市，稳妥发展混合所有制经济。近年来，隧道股份(上海城建)、华建集团(现代设计集团)、绿地集团、国泰君安、上海银行、华谊集团、临港集团、上海电气等先后完成整体上市或核心业务资产上市，整体上市和核心业务资产上市企业已占竞争类产业集团总数2/3。

功能类企业，以完成战略任务或重大专项任务为主要目标，兼顾经济效益，努力成为城市功能区域投资开发、重大项目建设和运营效率的投资和运营公司。目前，申迪集团、临港集团、申虹公司、世博发展集团等承担的国际旅游度假区、临港产业园区、虹桥商务区、世博园区等重大城市功能区域建设进展顺利。

公共服务类企业，则以确保城市正常运行和稳定、实现社会效益为核心目标，努力成为社会效益与经济效益有机统一、服务质量领先的公司。比如久事公司，通过深入推动公交体制机制改革，提高公共服务能力和水平，乘客满意度指数连续5年行业第一。

### 【数据说话】

最新统计数据表明，去年上海地方国有企业实现营业收入3.1万亿元、利润总额3058亿元、资产总额16.8万亿元，分别约占全国全部地方监管企业总量的1/6、1/4、1/5，均排名全国省市区和计划单列市之首。其中，实体经济企业营业收入同比增长8.7%，利润总额同比增长12.2%，实现了“好于预期、高于全国”的目标。

## 公平正义 给群众更多的获得感

### 司法

“这次司法改革确实考虑到了我们年轻人的利益，也是凭实力上岗。在闵行法院，有一些审判员没有入额。由于多年没有在一二线办案，一些二线部门老资历的审判员主动选择留在综合岗位。此外，在笔试和面试关，也有老资格的审判员没有过关。”这番话，出自上海市闵行区法院审判员李岳之口，今年35岁的她有幸在上海司法改革中成为首批入额法官。

上海是中央确定的全国首批司法体制改革试点省份之一。2014年6月，中央深改组审议通过《上海市司法改革试点工作方案》。3年来，上海按照试点先行、先易后难、有序地推动改革，已取得阶段性成果。

### 人员分类定岗

根据《上海市司法改革试点工作方案》，上海率先建立了符合司法规律和职业特点的人员分类管理制度，初步完成了人员分类定岗。员额制改革后，上海市法院配置到司法一线的法官人数比改革前增加了1.4%，主要办案部门的法官实有人数比改革前增加了

7.6%。法官队伍结构也得到优化，入额法官中45岁以下中青年骨干比例提高4.1%，硕士以上学历的比例提高4%，平均从事司法工作年限18年。上海市检察院一线办案部门检察官的配备比例由改革前的57.2%上升到70.6%。检察官硕士以上学位占39.8%，平均年龄44.5岁，比改革前下降3岁。

### 实现“一方退出”

通过改革，司法系统长期存在的行政化问题也正在得到解决。在上海法院，法官的审判主体地位进一步凸显。改革后院长、庭长不再签发未直接参加审理案件的裁判文书，全市法院直接由独任法官、合议庭裁判的案件比例为99.9%，依法提交审委会讨论案件为0.1%。上海还健全完善“法官任职回避制度”和“一方退出”机制，目前上海法院配偶和子女是律师的103名法官已按规定全部实现“一方退出”。

队伍稳定之后，上海司法改革的进一步探索才刚刚开始。2015年12月，上海法院在全国率先制定了“推进以审判为中心的诉讼制度改革”的36条试行意见，出台了《被告人

### 教育·公安·群团

除了司法改革，上海的高考综合改革试点和教育综合改革更加牵动千家万户：上海坚持以教育规划为统领，有效完善教育治理和规则制度体系，城乡教育一体化、基础教育优质资源均衡发展再上新台阶；高考改革着力于用多把“尺子”量学生，为其他省份乃至全国高考改革的有序推进、稳妥实施起到重要的示范作用。

此外，公安、群团等多项改革也在上海不断推向深入。截至目前，上海公安改革“六十项”任务中的45项任务已经完成或基本完成，其中公安部指定的10项改革试点任务已全面完成。通过全面深化公安改革，形成了一批可复制、可推广的经验，推出了一批含金量

认罪认罚案件证据审查判断的若干意见(试行)》《庭前会议规则(试行)》《非法证据排除规则(试行)》等6个配套指导性文件。2016年5月，上海高院确定上海一中、二中、浦东、闵行、长宁、虹口、普陀、杨浦8家法院为先行试点单位，以审判为中心的诉讼制度改革试点工作正式在上海推开。这是党的十八届四中全会确定的重大改革任务，对加强人权司法保障，确保无罪的人不受刑事追究，有罪的人受到公正处罚，有效防范冤假错案，确保社会公平正义具有重大意义。

### 【数据说话】

据统计，2016年5月至2017年4月底，上海全市法院刑事案件证人、鉴定人、侦查人员等出庭作证265人次，同比上升253.33%；为5450名未委托辩护人的被告人通过法律援助中心指定辩护人，同比上升4.4%；刑事案件的当庭宣判率达到74.48%，同比提高了0.95个百分点；受理非法证据排除申请26件，启动证据收集合法性调查程序15件，排除非法证据4件，对11名被告人宣告无罪，裁定准予检察机关撤回起诉19件。