上海：绘制“全球城市”发展路径图

本报记者 沈则瑾 李佳霖

调结构 转方式 长三角城市群调研行③

《长江三角洲城市群发展规划》首次提出“提升上海全球城市功能”，这是中央对上海发展的全新战略定位。正在积极向着“全球城市”目标迈进的上海未来会走怎样一条发展之路？

底线约束倒逼建设高品质城市

“十三五”刚刚开局，上海就结合“十三五”规划，开始编制到2040年的城市总体规划。畅想未来，作为长三角世界级城市群的核心，上海将天更蓝、水更清、地更绿，逐步成长为“全球城市”。

前景好但任重道远。上海市发改委副主任阮青说，上海将进一步加强对空间、人口、资源、环境、产业的统筹，牢牢守住“人口、土地、环境、安全”等4条底线，推动城市发展从规模扩张向精明增长转变，推动城市空间格局从行政圈层式向“网络化、多中心、组团式、集约型”转变，更加注重补齐短板、促进城乡发展一体化，提高超大城市建设管理水平。

创新驱动、科技进步、产业升级、绿色发展，每一项都在考验着“上海智慧”——这个特大型城市如何在转型升级中突围。

两年前，上海开始打造具有全球影响力的科技创新中心。今年，上海将目光聚焦到了制造业，提出要“像保护耕地一样保护制造业”——这是上海打造科创中心的基础，实现创新驱动发展战略的现实载体。

今年5月，上海出台了《关于推进供给侧结构性改革促进工业稳增长调结构促转型实施意见》，一口气列出了27项重点任务、3项保障措施，进一步释放工业发展的活力与动力。一手抓扩大有效供给和中高端供给，一手抓减少无效供给和低端供给：前者是实施千项精品创造计划，鼓励企业实施增品种、提品质、创品牌的“三品”战略；后者将淘汰千项左右落后产能，为未来预留出新的发展空间。

“十三五”时期，上海将推进300项高端装备自主突破，300项新一代信息技术成果产业化，200项新材料首批次应用，200项消费品改善供给，这些举措都将助力工业精品开发，切实提升质量、打造品牌，激发潜在市场需求。上海市经济和信息化委员会主任陈鸣波说，只有深入挖掘存量，加大低效产能的调整力度，才能腾出更多的土地和资源空间发展先进制造业、战略性新兴产业。

近日，上海制造业不断传出好消息，包括造船业有“皇冠上的明珠”之称的国产首艘豪华邮轮将在上海开工建造、上汽和阿里跨界打造国内首辆量产互联网汽车上市、中国自主设计制造的新支线飞机ARJ21开始商业运营……“海、陆、空”三箭齐发，极大提振了上海制造业转型提速的士气。

未来城市考验“上海智慧”

爱踏青远足的上海市民又有了好去处。不久前，上海首座郊野公园市郊金山廊下郊野公园建成开放，没有围墙、不收门票，望得见田，看得见水，在郊野公园范围内，市民可以吃农家菜，住农家院，晚上田间漫步看星星，早起晨曦里迎风跑，体验完全不同于城市节奏的农家生活，一下子勾起了都市人久藏心底的“乡愁”。3年前，上海在郊区规划了21座郊野公园，总面积达3500平方公里，今年年底前5座郊野公园将陆续开放。

为了让城市变得更宜居，6月17日，上海发布《关于深入贯彻中央城市工作会议精神进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》。这被视为上海详细绘制的一张未来城市发展“路径图”。上海市市长杨雄说，上海要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快构筑以人民为中心的城市规划建设管理新格局，坚持对标国际一流水平，积极探索新路径、积累新经验。

围绕城市规划引领、产城融合发展、土地节约集约利用、历史风貌保护、城市有机更新、环境保护和建设、综合交通体系、城市综合管理等八大方面，细化为42条的《实施意见》明确提出多项新要求，如“疏解超大城市非核心功能”“搭建‘多规合一’的城市空间基础信息平台”“提升城市设计和建筑设计水平”“推进城市有机更新”等。

“不同的城市有不同的特点，同一个城市的不同发展阶段，面临的问题和矛盾也各不相同，解决问题的着力点也会随之变化。当前，上海要立足特大城市发展，高度关注经济结构转型升级、生态环境、交通、文化传承与发展、居住这5个重大问题。”上海市委书记韩正说。

上海市民已开始感受到这个城市的变化——擅自破墙开店随意搭建的违法违规行为被坚决制止，一条条街道恢复了整洁有序；建设工地少了水泥搅拌、尘土飞扬，全球先进的装配式建筑已达1000万平方米；中国第一高楼“上海中心”、上海迪斯尼乐园等“超级工程”都用上了BIM（建筑信息模型）技术，未来大型工程要全部应用该技术。

实施城市更新四大行动计划

城市的发展离不开建设用地。上海寸土寸金，建设用地“减量化”必须坚定推进。上海市规划和国土资源管理局局长庄少勤说：“建设用地做减法是城市转型发展的表征，也体现了对资源底线意识的尊重。”

近几年，上海新增建设用地一直在“减量化”，目前已累计减量9平方公里，预计到2020年将减量50平方公里。数据显示，上海从2011年至2015年，年度新增建设用地从5143公顷逐年减少至1935公顷，年均降幅超过20%。即便如此，上海开发强度依然高达36%，远超法国大巴黎地区的21%、英国大伦敦地区的24%。为此，《长江三角洲城市群发展规划》明确要求上海、苏南、环杭州湾等要率先转变空间开发模式，严格控制新增建设用地规模和开发强度。

上海在对新增建设用地坚守底线的同时，也对城市不可再生的老建筑设置层层保护。“上海正在推进的新一轮总体规划，已经把文化当做城市的主要功能和核心竞争力。”庄少勤说，上海的未来是一座创新之城，是一座生态之城，也应该是一座人文之城。

庄少勤认为当务之急要做好3件事：抢救性地保护历史风貌，为历史文化遗存建立分级分类保护体系，重新修订《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》。“通过这3件事，我们既保护了历史建筑又考虑了城市肌理和文化元素，既保护了重点文物又通过城市更新使历史风貌活化，既保护了物质文化又注重非物质文化的传承。”庄少勤说。

与历史风貌保护同步推进，上海还开启了以存量开发为主的城市“有机更新”模式。今年5月，上海市规划和国土资源管理局宣布将用3年时间，实施上海城市有机更新“共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划、休闲网络计划”四大行动计划，主要针对“社区服务、创新经济、历史传承、慢行生活”等4个市民关注焦点和城市功能的主要短板，开启一场全社会共同参与的城市实践行动，推动上海“卓越的全球城市”建设。目前，已确定了12个典型性、创新性、公众性与实施性均比较突出的项目作为今年的示范重点。

7月16日，牧民在那达慕开幕式上进行套马表演。当日，一场那达慕在内蒙古乌拉特中旗同和太牧场牧人之家举行，来自周边的蒙古族群众欢聚草原，参加套马、赛马、摔克等蒙古族特色活动，展示夏季乌拉特草原的独特魅力和民俗风情。 支茂盛摄（新华社发）

广东中山持续推进行政执法权规范化和自由裁量权量化改革——

“阳光执法”让群众感受公正公平

本报记者 张建军

改革追踪 看落实

自由裁量权不再“自由”、“标准答案”避免“人情案”。近年来，广东省中山市以规范行政执法权力为突破口，通过打造“中山市行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统”，将各行政执法主体的行政处罚事项和行政处罚自由裁量标准化，杜绝了执法机关“同案不同罚”“关系案”等问题。

中山市法制局副局长彭振羽说，自2007年开始，中山市开始探索规范执法机构自由裁量权。为落实国务院关于全面推进依法行政实施纲要精神，中山率先开展了规范行政处罚自由裁量权的试点工作。在经历了“选择试点单位—试点单位内部试行—全市单位内部试行—全市公开量化标准”等阶段后，于2011年把31个行政执法部门的2600多项行政处罚量化为7800多项裁量标准，并通过中山政府门户网站、各部门网站、法制局网站向社会公开，并在广东省网上办事大厅中山分厅开设“投诉专栏”，接受社会监督。2014年6月，中山进一步深化梳理市属行政执法机关行政处罚自由裁量量化标准，对2011年公布的标准予以修订，将各部门1970多种常用行政处罚行为进行梳理，共量化为6780多档。

“细化并公开行政处罚自由裁量量化标准只是静态的监管，在执法实践中，由于受主客观因素的影响，一些行政执法机关和行政执法人员在行使行政处罚自由裁量权时还会存在许多问题，如同案不同罚，合法不合理，甚至以个人的好恶和私利出发，办态度案、人情案、关系案。”彭振羽说。

为此，中山市提出，以打造“中山市行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统”来实现“阳光作业”的设想，将各行政执法主体的行政处罚事项和行政处罚自由裁量标准在网上公开运行。这一设想通过“标准+规范”的形式逐渐成形。2014年7月，中山市开发建设了“中山市行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统”，该系统包括基础数据管理、网上办案、网上监督、执法异常告警、公众服务、绩效考评等六大子系统和行政执法职权数据库、行政处罚自由裁量量化标准数据库、行政执法案件信息数据库、行政执法空间信息数据库等四大数据库，将行政处罚、行政强制等执法行为的立案、调查取证、审查、告知（听证）、决定、送达、执行、复议申请、结案归档、案卷评审等环节全部纳入该系统管理，自由裁量权全面量化最终迈向“阳光作业”。

完善健全的法规、规范的自由裁量标准也让中山推进依法行政的工作取得了实效。据介绍，由于行政处罚裁量标准明确，执法程序明晰，执法人员的工作效率和质量都有了明显提升。近2年受理的1000多件行政复议案件中，行政管理相对人对因行政执法部门滥用行政处罚自由裁量权、违反本部门行政处罚自由裁量标准而实施的行政处罚不服的行政复议案件大大减少，更没有出现行政执法机关行政处罚明显不合理造成的行政执法投诉案件。

“这个系统对我们办案人员来说也是好事。比如，我们在现场发现了违法行为，只要将情节输入系统，就自动得到相应的具体的处罚措施；立案后，我们就按照系统流程一步步走下去办结案件。违法者也可以经系统查询每个步骤的办理情况，纠纷因此少多了。”相关执法人员告诉记者。

目前，中山市行政处罚标准化管理及执法监察信息系统已在中山各部门、各镇区全面推广运行，真正做到以“人们看得见的方式”来实现社会公平正义，以“制度+科技”的方式将权力关进“笼子”里。

中山市委书记、市人大常委会主任薛晓峰说，中山将全面推进各领域法治化进程，积极推进依法行政，在法治框架内，多设“路标”、少设“路障”，多亮“绿灯”、少亮“红灯”，同时注重加强制度建设，既注重顶层设计，又注重实际着手，使制度建设接地气、顺民意、解民忧。

众志成城 抗洪抢险

南淝河有支『女子巡堤队』

本报记者 白海星 通讯员 李多庆

连日来，在安徽合肥市包河区望湖街道，49岁的老党员张宏文和队友朱锡珍、王世珍、胡媛媛组成的义务巡堤队，忙碌在南淝河大堤上。

入汛后，受降雨和巢湖水位不断上涨的影响，南淝河水位一路攀升。南淝河五里庙段防洪大堤一直是包河区防洪的薄弱环节，为确保大堤安全，包河区投入了大批人力、物力。

张宏文家住在距南淝河100米的胡浅居民组。从小在南淝河边长大的她，先后经历了1991年和1998年两场大水，深知大堤在长期高水位浸泡下的危险。为了减轻一线防汛人员的负担，张宏文将社区16名女党员召集在一起，自发组建了一支女子巡堤小分队，主要负责南淝河王大郢至黄巷段2.5公里的巡堤任务。她们每4人一组，每6小时一轮换，每天24小时不间断在大堤上来回巡查。

头戴小红帽，身穿黄马甲，脚踏塑料鞋，手持一根1.5米长的木棒——这是女子巡堤队的全套装备。察看水位、发现险情、疏导交通……这段2.5公里的堤坝上，每天都有她们来回巡查的身影。“保护家园义不容辞，更何况我还是一名共产党员。”张大姐指着胸前的党徽说。

张宏文告诉记者，在抢险救灾中，女同志不如男同志有力气，但在巡堤过程中，女同志可比男同志更心细，更容易发现问题。张大姐说，巡堤也有技巧，“先看迎水坡，再看背水坡。一个来回至少要花上一个半小时才能巡查得细致。到了晚上更要细心，需要不间断巡查”。

7月11日，记者又在大堤上看到这支巡逻队。下午本是休息时间，考虑到五里庙胡浅段南淝河大堤外侧部分房屋涉水，社区正安排10余户居民搬离，张宏文便叫上彭海燕等队员来到堤上，给居民做思想工作。

当日晚6点，张宏文和队员们准备结束一天的工作，将巡堤任务交给下一个小分队。此时，来自中铁四局的40名抢险队员来到大坝，准备对这一段南淝河大堤进行加高加固。大堤下还有不少市民，为了不影响抢险，张宏文和队员们再次放弃了休息，在现场协调起秩序来。接过社区志愿者送过来的面包，张宏文简单吃了几口说：“我们在河堤上多花一点时间和力气，堤坝和居民就多一分安全！”

铮铮铁骨勇担当

——记奋战在福建抗台风一线的共产党员

本报记者 石伟

身为共产党员，他为转移被困群众献出了宝贵生命；他全力做好本职工作，为子弟兵提供最可靠的后勤保障；他跳入洪水，勇救落水群众，自己却被洪流冲走……面对强台风和突如其来的洪水，福建党员干部和武警官兵以自己的铮铮铁骨，保护了人民群众生命财产安全，体现了共产党人的担当。

7月10日，福建永泰县旗山村村民满含热泪聚集在村委会前，为在抗洪救灾中牺牲的62岁的老党员、村党支部书记林新华送行。

旗山村海拔430米，150多户人家分布在4个山地自然村。受台风“尼伯特”影响，雨势从9日凌晨开始加大。9时许，已经在山上值守一天的林新华和其他村干部接到求救电话，得知土门限自然村后山坡出现溜方，30多名未转移的群众有被泥石流冲走的危险。

接到求救电话的5名村干部立即兵分两路赶到土门限，将留守群众转移到地势较高的地点并留下两名老党员帮忙照顾。安置好群众后，林新华决定返回村部以应对随时发生的紧急情况。

一路上，山体不断溜方，前行艰难。就在距村部不到1公里的一个拐弯处，一道十几米长、半米深的淤泥挡在面前，路的一侧就是山涧。林新华让其他村干部走在前面，他断后。突然，一阵隆隆巨响传来，林新华马上意识到发生了滑坡。他大喊，“快跑”！前面几人侥幸逃出，但林新华却被倾斜而下的泥石流卷走。

当天下午，人们在距出事地点3公里的地方发现了林新华的遗体。“他是我们的好书记，从1986年当村干部和村支书以来，为村里做了许多好事。这次台风来袭，他在村里值了一天的班，到最后也不知道自己家里也遭了水灾。”村干部吴春明说。

台风“尼伯特”导致福建闽清县受灾严重，驻闽部队出动3万余人和2200余次各类车辆参与转移群众和运送物资。“灾难来临的时候，子弟兵总是冲在第一线，我们要为他们提供可靠的后勤保障。这个时候，每一名共产党员就是一面旗帜。”共产党员、中石油福州分公司总经理陈勇说。

闽清县消防大队是第一支挺进闽清县重灾区的救灾部队。“我们教导员差点就牺牲。”消防大队参谋郭佳告诉记者，9日11时许，风大雨急，洪水暴涨。他随大队教导员吴安秋和战友赶到三边村营救河对岸一家粉干厂的11名被困工人。特勤出身的吴安秋水性较好，他让战友们在岸上拉着救生绳，自己穿着救生衣奋力游到对岸营救被困人员。在将一楼3人往二楼转移的过程中，一股突然而至的巨大水流瞬间把他卷入激流。“一下子就看不见人了，我们只能沿着河岸一边追一边喊。”郭佳说。

幸运的是，在被洪流冲了约3公里后，深谙水性的吴安秋奋力抓住一个即将倒塌厂房的窗沿，在沿岸群众的帮助下，成功回到岸上。短暂调整后，吴安秋和村干部又一起疏散了18名村民。被吴安秋和战友安置在工厂二楼的11人随后也都获救。

排险情 保安全

7月15日，武警安徽总队第二支队官兵在巢湖同春段堤坝水域里铺设防浪网。连日来，安徽省庐江县白山镇同春村后泊圩出现多处塌方，该支队迅速集结170名官兵，采取人墙阻浪、装填石料、铺设雨布等方式，填补塌方缺口。经过官兵7个小时的奋战，目前险情得到控制。 徐 伟摄