

2015/2016 年上海社会形势分析报告

上海市人民政府发展研究中心社会形势分析课题组

(上海 200003)

【摘要】2015年是“十二五”收官之年，上海在“创新驱动发展，经济转型升级”方针指引下，进一步加快社会建设步伐，社会发展水平迈上新台阶，社会领域改革开放实现新突破，有力支撑了“十二五”主要目标的实现和全球城市的建设。2016年是“十三五”开局之年，经济下行压力的挑战和加快推进重点领域改革开放的重担，迫切要求上海更加重视社会建设，加快社会领域改革创新，为“十三五”健康可持续发展提供有力支持。

【关键词】社会建设；社会治理；社会改革

【中图分类号】D668. 51

【文献标识码】A

【文章编号】1005—1309 (2016) 01—0032—009

2015 年是“十二五”收官之年，上海在“创新驱动发展，经济转型升级”方针指引下，进一步加快社会建设步伐，社会发展水平迈上新台阶。展望“十三五”，上海将迎来建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市、加速向具有全球影响力的科技创新中心进军的关键阶段。作为“十三五”开局之年，2016 年上海将面临经济下行压力的挑战和加快推进重点领域改革开放的重担，迫切要求上海更加重视社会建设，加快社会领域改革创新，进一步坚守底线、确保民生、健全制度、增强功能，为上海“十三五”健康可持续发展提供有力支持。

一、2015年上海社会建设评价

2015年，上海社会建设更加注重以人为本，更加注重融入发展大局，更加注重夯实基层和基础，更加注重改革开放，民生保障水平持续优化，社会治理创新深入推进，社会发展总体水平迈上新的台阶，继续处于全国前列。

(一) 2015年上海社会建设的主要成绩和特点

1. 民生得到进一步改善。2015 年，上海把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为工作的出发点和落脚点，民生持续得到改善，公共服务不断优化，有力增进了群众的获得感和幸福度。民生问卷调查^①显示，上海居民对政府提供的民生服务总体比较认可，评价得分为 73.1 分（高于“一般”，接近“比较认同”），比 2014 年提高了 2.2%（见图 1）。其中，对政府提供民生服务总体情况表示“认同”的居民（选择“非常认同”和“比较认同”）占 57.1%（见图 2）。2015 年上海立足民生提升公共服务水平的成绩主要体现在：

课题组长：肖林；**副组长：**严军、陈群民；**执笔：**陈群民、徐建、吴也白、钱洁。

¹ ①由上海市政府发展研究中心组织一年一度的覆盖全市所有区县的约2万份的上海市民生问卷调查，下同。

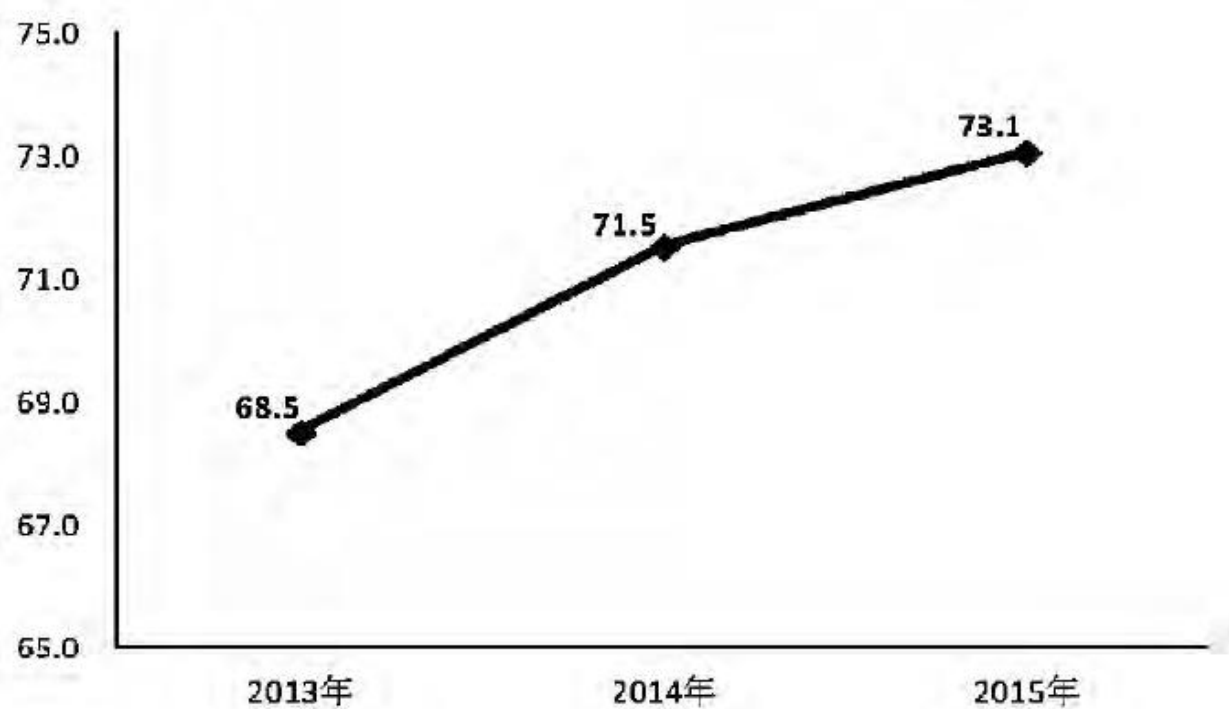


图 1 上海居民对政府民生服务总体情况的
认同度评价得分(2013—2015 年)

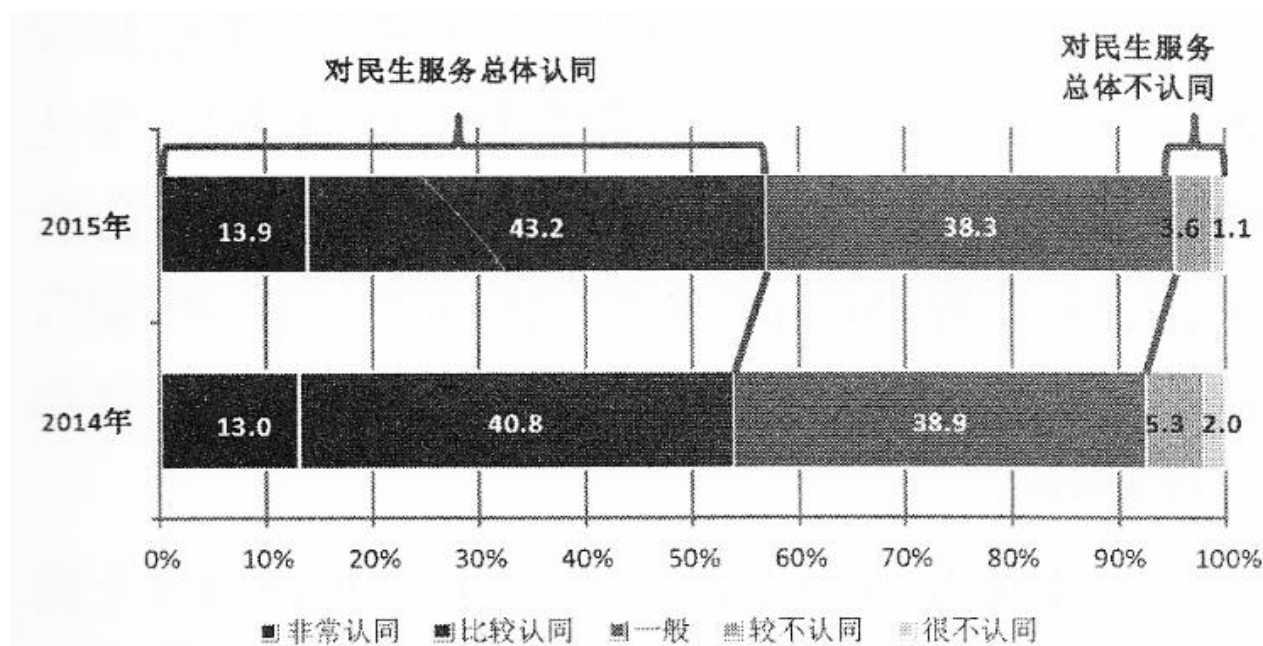


图2 上海居民对政府民生服务总体情况的认同度评价情况

一是教育发展涌现新亮点。通过推广“学区化”“集团化”新型办学模式，建设“新优质学校”，有效扩大了优质资源的辐射面；通过连续五轮（每轮2年）郊区农村学校委托管理，促进了城乡基础教育一体化发展；通过全面推行小学低年级阶段“零起点”教学、等第制评价，以及义务教育公办学校九年一贯对口招生和免试就近入学政策，义务教育进一步明确了科学、良性的发展轨道；通过构建“中职—高职（专科层次）—应用型本科—专业学位研究生”职业教育教学标准及课程、实习实训体系，建立以股份制、混合所有制职业院校，以及教师与企业工程技术人员双向配用等为核心的协同共建办学机制，初步破解了职业教育发展瓶颈；通过公布《上海市普通高中学生综合素质评价实施办法（试行）》，引入“中华优秀传统文化经典诵读”系列教材，德智体美诸育进一步融合；通过深化复旦、交大“综合评价，多元录取”试验，高校自主招生的运行机制得到持续优化。

二是健康城市建设取得新进展。2015年，上海继续推进医疗卫生体制改革，推动基本卫生公共服务水平不断提升。推进医药分开改革，开展比价研究，建立上海医疗服务价格形成和调整机制，先行调整了护理、床位等以劳务为主体的服务项目价格，取消5%的药品加成率。以运行机制改革为重点，深化市级公立医院改革，在区县层面构建区县公立医院综合管理平台，在市级层面建立三年滚动预算项目管理和年度预算管理机制。积极推进“1+1+1”签约试点工作，各三级医疗机构均设立社区卫生服务联络办公室或相应部门，在专家预约号源、住院等方面向转诊和签约居民倾斜。大力推进信息化建设，实施“健康信息网工程”拓展项目，为医药分开、社区综改、公立医院改革等重大政策研究提供有效的数据支持。

三是养老服务实现新突破。2015年，上海加速推进“五位一体”的社会养老服务体系建设和，养老新格局日益完善。落实养老服务设施专项规划，强化养老服务供给，整体完成预定目标。加大力度推进医养结合，为居家、社区、机构老年人提供医疗支持和健康护理等服务。加快养老基本公共服务改革步伐，促进社会力量参与养老服务。在首批40个社区试点的基础上，扩大老年宜居社区试点到100个。在徐汇等区开展老年照护统一需求评估试点，实现统一评估标准、统一需求管理和服务平台、统一

第三方评估队伍。

四是社会保障建设呈现新局面。在养老保险方面，实施了各类养老金待遇标准调整工作，按照中央规定平稳实施了机关事业单位养老保险制度改革，制定了2015年职保、镇保人员养老金倒挂处理办法，调整了征地养老相关政策，探索被征地人员纳入相应社会保险制度的办法。在医疗保险方面，制定了《上海市城乡居民基本医疗保险办法》；加快研究外来从业人员与面上职工基本医疗保险并轨方案；正式启动居民医保大病保险，四家商业保险公司累计受理逾1.3万人次；研究调整医保预付机制，探索完善居民医保费用管理；在失业等保险方面，2015年调整了失业、工伤等社会保险待遇，统一了城乡户籍职工失业保险办法，并开始酝酿将外来农村户籍从业人员纳入失业和生育保险。

五是就业促进收获新成绩。2015年上海就业主要指标情况完成较好，城镇登记失业人数控制在年初预定的27万目标范围内；积极推进全市范围内的“创业型城区”创建活动，创业带动就业新三年行动计划启动，着力在融资支持、降低成本、提升服务、能力培养、氛围营造和机制建设等6个方面有所突破；支持区县使用地方教育附加专项资金开展职工职业培训，完善区县中小微企业职业技能培训公共服务平台，启动建设全市统一的职工培训信息系统。

六是住房保障和城区改造迈上新台阶。全市共新建筹措各类保障性住房超过近12万套，超额完成全年目标，大型居住社区外配套建设积极推进；实施电力表前供电设施改造105万户（年度目标为90万户），老旧房屋供电能力得到有力改善；中心城区整体完成成片二级旧里以下房屋改造目标，面积超过50万平方米，受益居民接近2.5万余户，郊区城镇二级旧里以下房屋改造进展顺利，实际受益居民数超过年度计划；城中村改造推进有力，40余个城中村改造地块已确认方案。

2. 社会治理创新进一步深化。2015年，上海坚持“社会治理核心是人、重心在城乡社区、关键在体制机制”的基本要求，牢牢把握“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的基本方式，推动传统社会管理向现代社会治理转变，加速推进社会治理体系和治理能力的现代化，突出体现在：

一是基层社会治理创新深入推进。在市委“1+6”文件精神指引下，各区县相继制定了细化实施细则，并陆续进入全面实施阶段，推动了上海基层社会治理水平的逐步提升。

二是网格化管理深化拓展。网格化管理内涵和外延进一步充实拓展，整体实现城市管理和社会治理的有机整合，编制完成新版《上海市城市网格化综合管理标准》《关于城市网格化综合管理向住宅小区延伸的实施方案》和《上海市城市网格化综合管理考核办法》。所有区县均已成立区县政府直属的城市网格化综合管理中心，相关人员基本配置到位。全市220个街镇（开发区）绝大部分完成街镇平台建设，闵行、奉贤、崇明等区县实现村居工作站全覆盖。经过摸索运行，城市网格化管理的积极成效逐步显现。

三是社会组织健康发展。稳步推进社会组织服务支持体系建设，制定《关于加快培育发展本市社区社会组织的若干意见（试行）》《上海社区基金会建设指引（试行）》《关于加强本市社会组织服务中心建设的指导意见（试行）》《建立上海市承接政府购买服务社会组织推荐目录（试行）》等文件，重点扶持发展四类社区社会组织，有序拓展社会资源参与社区治理的渠道，完善政府购买服务政策；加快构建社会组织综合监管体系，推动超过70%选择年报公示内容，进行“四等十级”内部信用评价，建成市社会组织综合管理服务信息平台；深化社会组织登记管理制度改革，稳妥推进行业协会商会脱钩工作，试行变更登记事项“一审一核制”，促进社会组织直接登记、党建工作和行业监管等有效衔接。

3. 改革开放力度进一步加大。2015年，上海立足全国改革开放排头兵定位，在社会领域坚持主动改革、率先改革和扩大开放，充分释放改革和开放的积极效应，努力破除体制机制束缚。主要体现为：

一是加速重点领域改革。2015年，上海通过承担中央试点任务和自主推进等方式，着力开展多项社会类重要改革。在群团

组织领域，11月，《上海市群团改革试点方案》在中央深改组第18次会议上通过，上海被列为全国试点。在卫生服务领域，出台《关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》及其8个配套文件，全面启动新一轮社区综改。在教育领域，成立上海市教育综合改革领导小组，成员单位由22个部门扩至32个，研究审议了高中学业水平考试和高中学生综合素质评价实施办法、高等教育布局结构与发展规划（2015—2030年）、现代职业教育体系建设规划（2015—2030年）等重大教育改革议题。在食药监领域，全市所有区县按3+1模式整合原工商、质监、食药监及物价检查部门的职责，组建了区县市场监管局并加挂食安办的牌子，充实了基层监管力量，全市228个街道乡镇均一一对应设置市场监管所，强化食品药品安全专业监管基础上的综合执法。

二是着力释放开放红利。近年来，上海高度重视自贸试验区建设对社会发展的促进作用，通过医疗、养老、文化等领域的开放举措，推动境外优质服务落沪，沪上最大规模合资医院——上海前滩莱佛士国际医院（企华医院）在前滩落地；保险业内首家养老产业投资管理公司——中国太保养老产业投资管理有限责任公司落户上海自贸试验区，首个项目在2015年正式启动；“2015中国（上海）自由贸易试验区文化授权交易会”顺利举办，加速了上海多层次、个性化服务体系的形成。

三是夯实社会建设法治基础。2015年，上海坚持社会建设的法治取向，社会领域的法治建设得到有力强化，先后修订了《上海市老年人权益保障条例》《集体合同条例》《上海市城市管理行政执法条例》，制定了《上海市急救医疗服务条例》《上海市教育督导条例》《上海市非物质文化遗产保护条例》，并将“社会信用体系建设立法”纳入重点立法调研项目。

（二）2015年上海社会发展中存在的突出问题

1. 收入问题。尽管上海居民收入绝对水平长期领先全国，但收入结构和收入分配方面仍存在问题，主要表现为^{①②}：一是劳动报酬比重、工资性收入比重偏低且增长缓慢，居民收入在国民收入分配中的比重低且长期停顿。民生问卷调查显示，工资增长情况连续两年位列十大最受关注的民生问题之首，近60%的被访市民对此表达关注。二是所有制差距明显，国企职工平均工资显著高于职工平均水平及其他所有制企业水平。三是城乡居民收入差距缩小速度偏慢。

表 1 2012—2015 年关注度最高的十大民生问题

排名	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	关注率(%)
1	物价上涨	物价上涨	工资增长情况	工资增长情况	59.49
2	食品安全	医疗费用负担	医疗费用负担	食品安全状况	52.42
3	医疗费用负担	食品安全	食品安全状况	医疗费用负担	48.03
4	购房压力	购房压力	养老金/退休金水平	房价水平	43.03
5	青年人就业	贫富差距	房价水平	养老金/退休金水平	41.83
6	公交票价偏高	社会治安 (偷盗、诈骗)	交通拥堵状况	交通拥堵状况	38.25
7	教育费用负担	空气质量	物价水平	物价水平	36.51
8	贫富差距	工资增长机制	空气质量	空气质量	35.64
9	养老设施·养老服务 不足	看病难(就医不便)	贫富差距程度	小区内不文明养宠物、 违法种养治理	24.75
10	居住区环境卫生	交通拥堵	公共交通出行成本	公共交通出行成本	24.40

^② ①参见 2015 年上海市政府决策咨询研究课题（编号：2015—A—21）：《上海收入分配状况及政策研究》。

2. 公共安全问题。随着上海城市规模的持续扩大，人口和设施等要素高度集聚，城市运行系统日趋复杂，各类新旧公共安全隐患仍然较多，公共安全事件时有发生。一是人员密集场所安全。随着地铁站点和城市综合体等设施 and 场所的快速增加，大人流、大车流带来的风险有增无减。二是食品安全。无证摊贩、制售假劣食品药品、药品非法收购、农兽药残留等影响食品药品安全的顽疾依然没能根治。三是财产安全。以电信诈骗和入室盗窃等为主的侵财案件发案率居高不下。

3. 就业问题。2015 年，随着经济下行压力持续和企业微观主体经营状况恶化，上海就业形势尽管保持总体稳定，但结构性矛盾逐渐突出。一是大学生就业压力持续加大。2015 年上海高校毕业生总量为 17.7 万，与 2014 年基本持平。截至 6 月 11 日，全市高校毕业生签约率为 62.40%，同比下降 0.03 个百分点，特别是研究生签约率下降 2.98 个百分点。二是裁员企业增多。调查显示，2015 年全国 IT 业、家电业、金融业以及传媒业等行业的很多企业出现裁员，“世界 500 强”榜单中，共有 115 所企业在 2015 年制定了裁员计划。三是劳资纠纷增多。就业形势的趋冷，以及产业结构调整带来的企业关停、搬迁等，导致劳资矛盾加剧。

4. 住房问题。通过保障性住房建设，总体实现了对弱势群体的居住保障，但上海整体房价仍然较高，住房仍是不容忽视的重大问题。房价水平依旧位居市民最关注的民生问题前四之列。

5. 城市管理问题。随着城市快速发展和城市运行的日趋复杂，城市管理中的问题不断暴露，集中体现为：一是停车难日益加剧。停车问题成为居民区内矛盾的最关键诱因之一。二是交通拥堵持续恶化。上海市第五次综合交通调查显示，上海道路拥堵程度有所加剧，中心城区的道路拥堵时间提前至早上 7 点左右，部分地面道路路段行驶车速低于 10 公里/小时。交通拥堵在十大民生问题中位居第六。三是环境污染尚未缓解。近年来上海环境问题日益引起市民关注，以细颗粒物（PM_{2.5}）为代表的复合型、区域性大气污染问题更为突出，空气质量成为市民关注度最高的十大问题之一。四是居民区内不文明现象仍然存在。广大市民对小区内不文明养宠物、违法种养和高空抛物等行为反响强烈，亟待治理良招。

6. 虚拟空间治理问题。随着互联网全面渗透经济社会运行和个体生活，移动互联网加速爆发式发展，虚拟空间治理规则缺失、乱象频发的一面日益展现，线上线下的加速融合也放大了虚拟空间部分问题的现实危害。上海作为重要中心城市，受波及也较重。

二、2016 年上海社会建设面临的主要形势判断

2016 年世界经济整体仍处于缓慢复苏态势，而中国也将紧紧抓住结构调整的战略机遇期，全面推动创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展，深入推动重大改革的实施。作为“十三五”发展的开局之年，面对 2020 年全面建成小康社会、基本建成“四个中心”的战略目标和加快推进自贸区建设及全球有影响力的科技创新中心建设的战略任务，2016 年上海社会改革与发展面临的要求更高、压力更大、任务更重。

（一）中央全面建成小康社会和两个百年奋斗目标战略部署，对上海社会建设提出了更高要求

十八届五中全会是党中央为到 2020 年全面实现小康社会、全面实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而进行的重大战略部署会议，其中强调围绕“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的理念和目标，必须做出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感。因此，在近年部分社会改革已实质启动的基础上，2016 年国家将会以更大力度推进社会事业改革，加强社会治理体制创新。中央的重大战略部署，为上海推进社会体制改革、实践共享发展指明了方向与道路，要求上海积极对接国家改革思路举措，提前做好相应研判和准备工作，加大内部改革力度，确保重大改革任务有效落地。

（二）中央提出“供给侧结构性改革”的总体部署给上海社会建设提出了改革方向

2015 年 11 月，习近平在中央财经领导小组会议上首次提出“供给侧改革”，指出“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力”，尤其是在医疗、教育等与广大民众生活息息相关的社会领域，普遍存在的“供给抑制”是造成当前入学难、看病难等一系列问题的根源。而上海作为特大型城市，近年来始终面临公共服务资源紧缺的压力，尤其是在“二孩政策”推行之后，未来教育、医疗乃至住房等多个民生领域的压力将会更大、呼声将会更强。因此，上海必须根据中央要求，借助自贸试验区先行先试的制度红利和改革优势，勇于打破相关民生领域中广泛存在的各种垄断和既得利益阻碍，鼓励民资、外资进入，以高效率、高质量供给的增加构建多元化、多层次公共服务体系，不断满足广大市民日益增加的对各种社会服务的需求。

（三）社会领域系列改革将为上海社会建设注入强劲动力

近年来，上海从全局出发，高度重视社会治理改革与发展，多项改革举措正在激发上海社会活力、凝聚社会建设共识。一是基层治理创新如火如荼。从 2014 年设立市委一号调研课题到 2015 年积极落实“1+6”实施意见，上海正在全力推动基层治理创新的实践。二是群团组织改革加快推进。2015 年 11 月，《上海市群团改革试点方案》在中央深改组第 18 次会议上通过，上海总工会、妇联以及共青团等正在积极推动改革试点方案的落地。随着各项举措的推进，2016 年群团组织改革的效应将会不断显现，进一步提升党和政府对群众的动员力、号召力、影响力、凝聚力。三是“互联网+”潮流方兴未艾。当前以微信、APP、移动智能终端等为核心的“互联网+”潮流正在深刻地改变着人们的生产和生活，随着新技术运用的不断扩展，2016 年上海社会领域内将会爆发性的涌现社会治理新模式、提供公共服务的新方式，如社区微信治理，医疗服务 APP 等，使社会建设爆发出新的活力和激情。

（四）加快建设全球城市和“具有全球影响力的科技创新中心”将给社会建设带来重大影响

全球城市和科技创新中心建设关键在于各类人才的广泛集聚，核心在于激发和释放创新活力，客观上需要全面优质的社会配套服务和保障，因此，2016 年随着科创中心建设的深入推进，必将要求相应的社会领域体制机制配套改革加快落地，切实建立起培育创新性人才的教育体系，切实解决子女教育、医疗服务等实际问题，切实营造鼓励创新、宽容失败的社会氛围，努力形成与国际惯例和规则接轨的社会运行模式。

（五）2016 年上海经济增长压力仍然较大，将会对社会发展与社会治理形成较大影响

2016 年，世界经济虽将缓慢复苏，但世界经济的增长动力仍然不足，不稳定和不确定性因素增多，国际需求不足的问题依然突出。同时，全国经济增长下行压力将进一步加大。作为中国经济龙头城市的上海，受世界与中国经济走势影响较大，已经开始面临传统制造业快速转移萎缩，而先进制造业和现代服务业难以同步跟进的困难局面。可以预见，2016 年上海保持经济平稳增长的压力将会更大，全市就业形势更加严峻，并很有可能导致地方财政收入增幅进一步放缓，用于保障和改善民生的刚性支出压力进一步加大，需要全市给予高度重视。

（六）上海社会转型进一步深化，矛盾多发的特征要求加快社会改革与创新

随着上海城市转型的深入，诸多矛盾正在集中呈现。近年来即便全市上下高度重视，上海仍然发生了“11·15”大火、外滩踩踏等群死群伤的重大安全事件，群租、违章搭建、黑色经济等也屡禁不止、反复回潮。因此，进一步加快社会领域改革创新迫在眉睫，真正建立健全防范、应对、治理各类社会矛盾和公共安全事件的制度框架和网络体系，充分破解阻碍城市转型升级的各种社会瓶颈，切实为上海更高水平发展营造安定、祥和的社会氛围，提供坚实的社会支持与保障。

三、2016 年上海社会建设的总体思路 and 对策思路

面对2016年社会建设的总体要求，上海一方面要立足当前社会领域的突出问题，进一步完善社会公共服务配套与保障，深入推进基层治理创新，化解短期内的社会矛盾和风险；另一方面，要立足“十三五”开局和上海建设全球城市的起步需要，加快社会改革与创新，充分关注长期制度建设和功能培育，创造和谐、有序、包容的社会环境，在更高水平上推动社会主义和谐社会建设。为此，建议2016年上海社会建设的总体思路为：守底线、保民生、健制度、强功能。要贯彻“四个坚持”，即坚持底线思维，牢牢守住基本生活底线、城市安全底线和社会秩序底线，积极化解经济新常态背景下社会领域发展的各种突出与潜在风险；坚持共享发展理念，大力做好保障和改善民生工作，确保发展成果更多、更公平惠及全体人民，社会公众在共建共享发展中有更多获得感；坚持顶层设计与基本制度建设，持续深化推进社会体制机制改革，健全基本公共服务制度体系，完善社会治理体系；坚持提升政府公共服务、社会治理能力，进一步推动社会多元主体发育，激发和释放社会创新活力，强化社会领域对于促进上海城市转型发展的支撑功能。

（一）持续推进民生保障和改善

1. 积极促进创业就业。一是进一步推动“万众创业”。完善初创期社会保险补贴、贷款担保贴息、房租补贴、税费减免等各项创业扶持政策，探索出台创业保险制度。加快市级创业孵化示范基地、高校创业指导站等创业服务平台发展，鼓励推动市场化、专业化、集成化、网络化的“众创空间”平台建设。二是加强职业培训与就业服务。发挥企业主体作用，深入推进企业职工职业培训。三是加大对重点群体就业扶持。加大促进高校毕业生就业力度。以实施居住证管理和灵活就业登记政策为抓手，夯实来沪人员就业管理工作基础。

2. 进一步完善社会保障体系。一是加快完善养老保险政策。推动城乡社会保障统筹。深化机关事业单位养老保险制度改革和配套政策，鼓励更多企事业单位参与年金。二是加强医疗保险制度建设。完善外来农村户籍从业人员参保政策，实现参保人员医保缴费和待遇接轨。优化医保支付制度，加快推进按病种付费试点工作。三是完善社会救助政策体系。继续调整城乡低保及相关社会救助标准和范围，完善支出型贫困生活救助政策，加大医疗救助力度，完善临时救助制度体系。

3. 改善居民住房条件。一是全力推进旧区改造。重点推进中心城区集中成片二级旧里以下房屋改造，逐步推开郊区城镇旧区改造，稳步实施旧住房综合改造。对于居住环境质量极差、安全隐患等问题较为突出的“城中村”，加快启动改造。二是完善改善性住房支持政策。严格实施房地产市场调控和监管，保持房地产市场稳定。在土地供应量不变的情况下，增加中小套型普通商品住房土地供应，支持居民改善住房的理性需求。三是加强住宅小区物业管理。进一步推进物业管理市场化改革，鼓励物业管理企业购买专业化服务。

（二）着力完善基本公共服务供给

1. 加快推进教育优质均衡发展。一是深化基础教育改革发展。合理布局学前教育资源，鼓励社会力量参与。推进学区化、集团化办学和优质学校建设，扩大优质教育资源覆盖面。二是进一步促进学生身心综合素质发展。强化素质教育，提升学生的身心素质 and 创新能力。三是推进终身教育与民办教育发展。探索构建公办与民办学校相互委托管理、相互购买服务的机制。探索发展股份制、混合所有制职业院校，鼓励社会力量办学。四是推进教育体制机制改革。加快完善教育行政审批制度改革。完善对教育培训市场的监管机制。改革教育部门直属单位运行机制，增强竞争活力。

2. 努力提升健康和医疗服务水平。一是进一步深化医药卫生体制改革。制订出台本市公立医院综合改革实施方案，充分发挥公立医院的公益性质和主体作用，着力推进管理体制、补偿机制、价格机制、人事薪酬、医疗监管等体制机制改革。二是加强基层卫生服务和管理能力。深化社区卫生服务综合改革，进一步落实各类资源对家庭医生倾斜下沉，整合资源提升家庭医生服务能级。三是大力发展社会办营利性医疗机构。加快改革现有营利性医疗机构行政审批、准入许可制度，积极鼓励民营资本和外资投资兴办各类营利性医疗机构。四是加快医疗科技前沿发展。针对神经外科、心血管病、血液病、肝脏外科、骨科学、儿科学、内分泌代谢等上海初具国际水平的优势学科，开展中长期持续追赶战略。

3. 进一步增强养老服务能力。一是加强养老服务供给体系建设。继续加大养老设施建设力度。实现养老床位继续稳步递增。优化养老服务机构的功能结构。二是推进养老服务保障体系建设。进一步加强人才保障、医疗性保障和支付能力保障。三是推动老年照护统一需求评估体系建设。完善统一需求评估标准，健全统一需求评估工作机制。四是完善政策支撑体系建设。建立补供方与补需方相互结合的养老服务补贴机制，提高养老机构服务供给能力和管理水平，提升老年人养老支付能力。五是推进养老服务行业监管体系建设。加强养老服务标准化建设，不断推进养老服务规范化、科学化发展。探索建立与消防、环保、食药监、卫生、医保等多部门联合监管的工作机制。

（三）持续深化社会治理改革与创新

1. 进一步深化社区基层治理创新。一是深化街道体制机制改革。加快推动街道办事处职能转变和运行机制建设，规范区级职能部门职能，完善条块协商机制。二是提高社区共治水平。加强社区民主协商，建立自下而上的社区共治议题形成机制。逐步推广社区发展基金，有序拓展社会资源参与社区治理的渠道。完善社区共治机制，健全和落实社区代表会议和社区委员会制度。三是完善居村治理体系。进一步推动居村自治，推进居村委会制度建设，形成以自治章程为核心，以三会制度、村规民约、居民公约为重点，各类决策议事规则和标准为配套的规章制度体系。四是深化网格化管理。加快街镇网格化中心建设，并进一步向村居网络拓展，完善对网格化运行的监督机制，健全以源头防控为目标的联动治理机制等措施。

2. 积极推动社会组织繁荣发展。一是深化社会组织管理制度改革。进一步健全社会组织直接登记和双重管理相结合的登记制度。探索建立行业协会商会管理的新体制、运行的新机制、政社合作的新关系。二是完善社会组织服务支持。强化支持型和枢纽型社会组织建设，发挥社会组织服务中心和社会组织孵化基地的功能，构建社会化、专业化社会组织服务支持网络和综合服务平台。三是推动社会组织参与社区建设。利用政府购买服务、社区发展基金、公益创投基金等渠道方式，吸引社会组织进入社区。四是深化群团组织改革发展。进一步改进党群组织机构设置、管理模式和运行机制，推进资源向基层倾斜。五是完善社会组织综合监管。推动社会组织加强自律自治。深化社会组织信用体系建设，加大社会组织第三方评估和信息公开力度，引导社会公众参与监督。

3. 全力保障城市公共安全。一是完善城市公共安全应急预案。系统完整编制针对城市重大风险源的应急预案，加强预案的实际演练，切实提升演练质量。二是加强城市公共安全的源头治理。强化安全治理责任制，落实属地监管、行业监管、企业主体责任。加强城市运行安全大检查和隐患排查治理，强化常态排查工作。完善城市空间布局规划，合理规划大面积建设应急避难场所。三是构建多元主体参与的城市公共安全治理体系。搭建政府、企业、NGO组织以及公民个体等各社会力量协同合作的桥梁，充分调动全社会的力量，共同应对上海市事故灾难重大风险。四是加大城市风险防控意识和知识技能的宣教。将城市风险防范知识纳入国民教育，加强城市风险防范知识技能的宣传。开展预防危机的宣传教育活动与自救能力培训，提高市民安全意识、知识水平和避险自救能力。

4. 加强社会矛盾源头治理。一是畅通民意表达渠道。完善重大事项社会稳定风险分析和评估制度。强化在公共政策制定环节，特别是城乡规划建设中的公共参与，从源头减少社会矛盾。二是加强信访工作。畅通和拓宽信访渠道，努力把信访问题解决在基层和萌芽状态。三是强化社会治安综合治理。深入开展平安建设，强化城乡结合部等重点地区的治安综合防控体系，加强对突出治安问题和部分外来人口群体的排查治理。

（四）注重社会领域改革长效建设

1. 推动社会领域政府职能转变。一方面，进一步强调政府职能转变的根本要求，强化政府在公共服务、社会治理方面的本位职能。另一方面，最大限度地减少政府对社会领域微观事务的直接管理，将可以由市场和社会承担的职能进一步让渡。积极创造有利于社会力量成长发育的生态环境，进一步鼓励和支持企事业单位、社会组织和公民个人等社会各方面参与社会治理。

2. 推进基本公共服务统筹改革。一是进一步推动基本公共服务均等化。根据基本公共服务均等化，进一步做实基本管理单元，完善基本管理单元公共服务设施建设、行政执法和专业管理力量配备。加强公共服务资源向郊区倾斜配置的政策导向。二是创新基本公共服务供给模式。在坚持政府保基本前提下，积极引入市场机制，推动基本公共服务供给模式和方式多元化。三是依托网络信息技术，完善基本公共服务配送机制。全面推广信息技术等科技手段，运用互联网思维完善基本公共服务配送。

3. 促进社会服务业开放发展。加快社会服务领域向境内外产业资本开放的相关制度改革，引入产业资本进入中高端社会服务领域，满足社会多层次需求。

4. 完善社会领域法治建设。坚持社会治理于法有据，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。加强社会领域相关立法，为社会治理多元主体提供清晰的行为准则。深化执法体制改革，提高执法透明度，严格、规范、公正、文明执法。深入开展法治社会宣传教育，使广大干部和群众做到“学法、知法、遵法、用法、守法”。