
2017 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^{*1}

(上海 200003)

【摘要】:上海一方面要立足于 2020 年建成“四个中心”、社会主义文化大都市和更高水平的小康社会,聚焦当前社会民生领域发展不平衡、不充分的问题,进一步完善公共服务配套与保障,深入推进基层治理创新,持续提升城市治理水平;另一方面,要立足于贯彻落实十九大精神、新一届政府开局、建设卓越全球城市与具有全球影响力的科创中心的需要,加快社会领域的改革与创新,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。

【关键词】:社会建设;公共服务;民生保障

【中图分类号】:D668.51 **【中图分类号】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2018)02-0094-009

2017 年,上海稳步推进社会建设各项工作,持续完善公共服务与民生保障,深入推进基层社会治理创新,着力推动城市精细化管理,不断落实社会领域重大改革,社会发展的各项成效明显。展望 2018 年,十九大后将掀起新一轮全面深化改革的高潮,同时经济增长仍将维持中速水平,社会改革和发展中的深层次问题与困难仍然较多,人民日益增长的美好生活需要和发展不平衡不充分的矛盾依然突出。为此,迫切要求上海在更高的发展基础上,牢牢把握人民群众对美好生活的向往,牢牢把握上海全球城市崛起的历史使命,进一步推动社会领域改革,进一步增加社会民生投入,为 2020 年上海建成更高质量的小康社会,建成“四个中心”和社会主义文化都市奠定坚实基础。

一、2017 年上海社会建设评价

(一)上海社会建设的主要成绩和特点

2017 年,上海着力推进普惠性、基础性、兜底性民生建设,持续用力加强补短板工作,市民满意度和获得感进一步增强。上海市人民政府发展研究中心一年一度的民生问卷调查显示,2017 年,上海居民对于政府提供的民生服务总体满意度评价得分为 76.4 分,达到历年最高水平(见图 1)。

¹ 课题组审稿:王德忠、严军。执笔:吴苏贵、李显波、钱洁、李银雪。

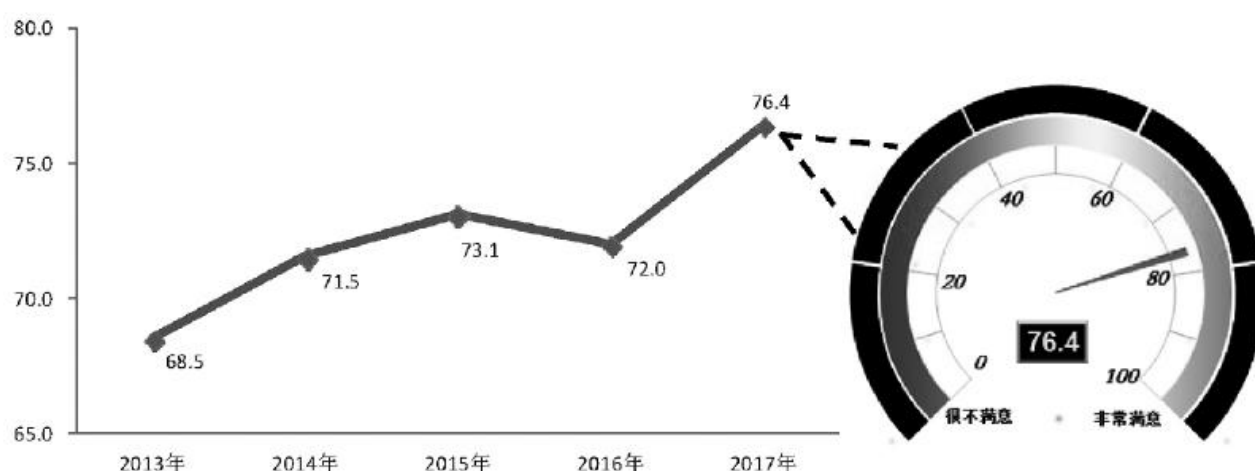


图1 2017年上海居民对政府民生服务总体情况的满意度评价得分

1. 公共服务水平进一步提升。一是教育事业进一步发展。上海深入推进教育体制机制改革,落实立德树人的根本任务,加快推进教育改革发展,取得了新成效。进一步推进教育均等化发展。加快郊区教育资源布局,推行全市统一义务教育生均基本标准,推进学区化集团化办学和新优质学校集群式发展,努力办好每一所家门口的学校,初步形成基础教育优质均衡发展的政策体系。启动高校“高峰高原学科建设计划”,对接国家“双一流”学科建设,全面落实“双一流”建设任务,扩大高水平地方高校建设试点,实施新一轮“高峰”“高原”学科建设计划。“高峰”“高原”学科建设计划助力一流学科建设成效显著。加快实施教育综合改革。建构分类考试、综合评价、多元录取机制。构建完善职业教育体系,提高职业教育质量,探索一体化的中高职贯通培养机制。构建纵向衔接、产教融通的职业教育体系,贯通学制和校企资源。

二是医药卫生改革释放红利。2017年,上海在医药卫生领域不断发力,取得显著成绩。健康城市工作取得新进展,发布了《“健康上海2030”规划纲要》,探索“上海特色”健康指标,提出了“共建共享”基本原则,倡导政府主导、多部门合作、全社会参与的工作机制,形成大健康的治理格局,促进健康与经济社会协调发展。完善基于大数据的公立医院医疗服务评价办法,根据不同评价结果实行差异化定位、差别化管理,进一步促进各级医疗机构控制单体规模,合理控制医疗费用,追求内涵发展。破除以药补医机制,以取消药品加成成为突破口,建立综合补偿机制,2017年2月1日全面实现公立医院药品零加成。推进医疗服务价格改革,实施医药分开改革财政阶段性补助办法,2017年市财政对市属医院核拨1.2亿元补助;对国家委属委管医院参照市级医院政策进行补助,2017年核拨补助资金7938万元。进一步完善药品采购供应机制,对未实施医保带量采购的品种,探索了药品集团采购(GPO)。举办了2017年度“沪苏浙皖闽”四省一市综合医改联席会议,持续推进四省一市医疗联动改革工作。

三是养老服务体系进一步完善。2017年上海60岁以上户籍老年人超过457万,占总人口比31%。在进入深度老龄化社会之际,上海养老体系建设不断取得新进展。养老服务供给持续加强。上海持续将养老床位、老年人日间服务中心、助餐服务点等列入市政府实事项目重点推进。目前,上海养老机构床位增加到13.2万张,老年人日间服务中心总量增加到517家,老年人助餐服务点增加到633家。目前,中心城区建成73家“长者照护之家”,郊区积极推广互助式睦邻点。不断深化养老服务保障。着力推进医养结合,实现全市养老机构与医疗机构签约率100%。全市702家养老机构中,设有医疗机构的超过1/3,其中超过100家纳入医保联网结算。完善养老护理职业教育和培训机制,将实施职业技能培训补贴政策的年龄放宽到60岁以下。对上海非营利性养老机构实施“以奖代补”扶持政策,累计发放奖补近4000万元。老年人养老照护支付能力不断提升,目前全市有13万名老年人享受养老补贴。2017年,启动高龄老人医疗护理计划试点,探索建立长期护理保险制度,并在徐汇、普陀、金山3个区先行开展。累计办理敬老卡318.6万张,发放资金73.6亿元。

四是住房保障工作有序推进。2017 年上海住房保障管理机制不断健全,住房保障申请审核、分配供应全过程管理机制越发成熟,住房保障覆盖面进一步扩大,市民住房困难得到有效缓解。不断扩大廉租住房政策受益面。调整廉租住房准入标准,进一步优化完善租金配租政策,调整实物配租机制,对符合条件的申请家庭在租金配租上实现“应保尽保”。截至 2017 年,在全市范围内共开展 3 批次共有产权保障住房申请供应工作。截至 6 月底,全市共新增廉租租金配租家庭约 2.5 万户,历年累计受益家庭达 11.7 万户。稳步推进共有产权保障住房申请供应。按照“先紧后松、逐步放宽”的原则,不断放宽共有产权保障住房准入标准,共有产权保障住房累计完成签约购房 9.2 万户。不断完善公共租赁住房制度。加大财政资金投入力度,做好公共租赁住房建设筹措和供应。全市累计建设筹措各类公租房 15 万套;累计新增供应各类公共租赁住房房源约 11 万套,完成配租约 9.5 万套,入住 20.6 万户(人)。加强征收安置房建设管理。防止政策异化、资源错配,在旧区改造等征收项目中逐步控制安置房使用比例,提高安置房供应价格,并加强房源供应到区后的使用情况监管,提高房源使用效率。至今征收安置住房搭桥供应数量为 3558.82 万平方米,42.51 万套。同时,加强大居保障性住房建设管理,加快推进内外配套建设及投入使用。

五是社会保障建设取得新进展。上海坚持以人为本,不断完善社会保障制度建设。从 2017 年 1 月起,上海制度性降低职工医保费率 0.5 个百分点,阶段性降低失业保险费率 0.5 个百分点,“职保”总费率降至 42%,全年共减轻企业负担 80 亿元。社保制度不断创新。自 2017 年 4 月 1 日起,上海停止执行小城镇社会保险制度,将被征地人员纳入国家基本养老保险制度体系,与国家制度全面接轨。完善职保的养老金计发办法,鼓励参保人员多缴多得、长缴多得。推进医疗保险异地就医结算,完成与国家结算平台对接,实现跨省异地就医住院费用直接结算。试点职工医保个人账户资金购买商业医疗保险,推进建筑业按项目参加工伤保险工作,启动“工伤预防培训项目”。救助保障标准稳步提高。建立完善了城乡低保与居民基本生活费用价格指数相协调的动态调整机制,稳步调整低保等救助标准。2017 年 4 月 1 日,上海第 21 次调整低保标准,城乡低保标准水平提高至 970 元。目前,全市基本生活救助对象约 20.45 万人,实现了应保尽保。

六是就业形势稳中向好。上海着力稳定就业基本盘,拓展就业新空间,不断释放政策红利,取得了丰硕成果。创业工作不断推进。2017 年,上海深入推进第三轮鼓励创业带动就业三年行动计划,加大创业培训力度,截至 9 月底,帮扶引领成功创业 10696 人。实施青年大学生就业创业新政,制定出台《关于新形势下进一步促进本市青年就业创业的若干意见》及配套政策。深入实施离土农民就业促进专项计划,推进农民工职业技能培训工作,完成全年培训 20 万人次的计划。“直通车式双证融通”项目全部纳入网络化管理,截至 11 月底,新增就业岗位 57.73 万个;登记失业人数 22.12 万人,主要就业创业指标好于去年同期,保持了本市就业局势的总体稳定。各类人才活力加快释放。上海细化落实科创中心建设各项人才政策,统筹推进“人才 30 条”重点工作。截至 9 月底,上海共引进国内高层次、紧缺急需人才 4334 人,办理居住证转户籍 7552 人,新办居住证积分 34364 人,有 1 人荣获 2017 年度中国政府“友谊奖”,3 人获“白玉兰奖”。

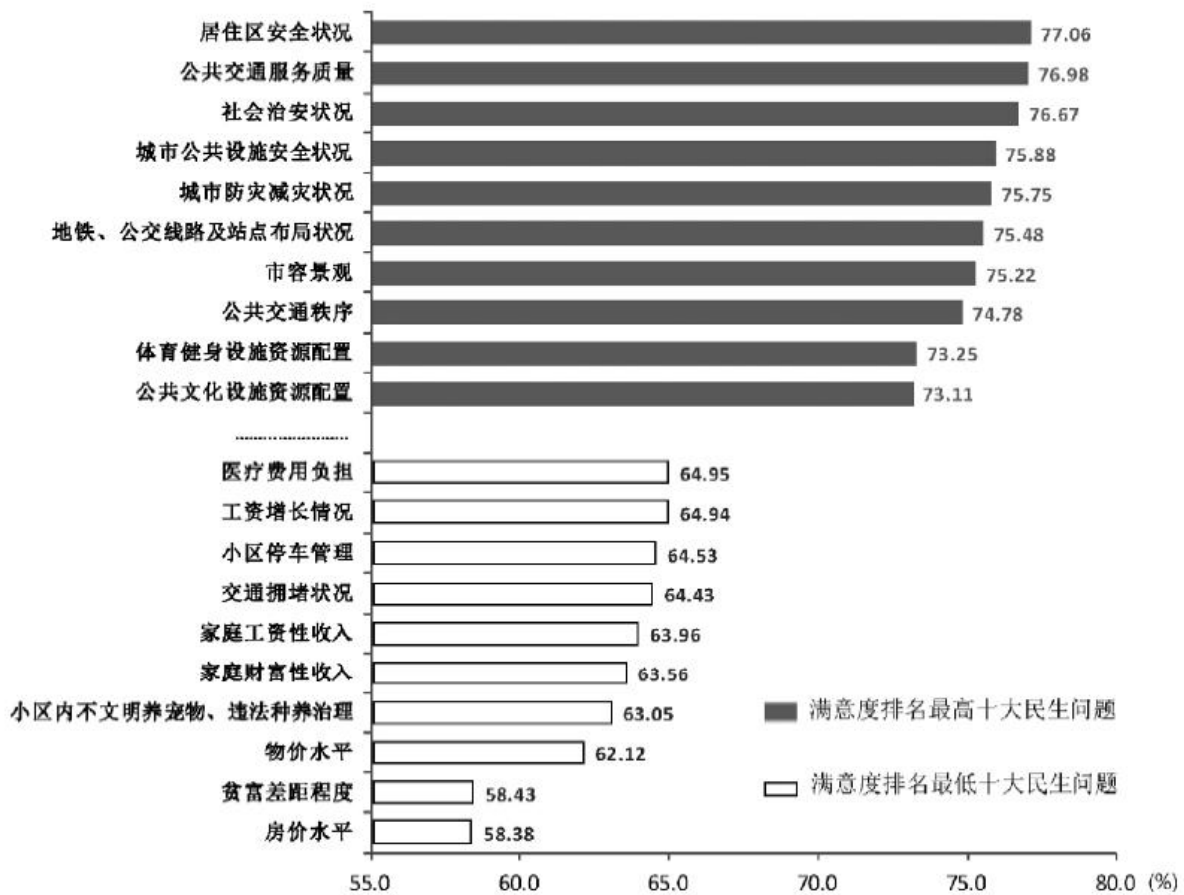


图 2 2017 年满意度排名最高和排名最低的十大民生问题

2. 基层社会治理持续深化。上海深入贯彻习近平总书记“加强和创新社会治理，核心是人，重心在城乡社区，关键在体制创新”的要求，以落实市委市政府创新社会治理“1+6”文件为主线，积极探索符合上海特大城市特点和规律的基层社会治理新路。

一是党建引领下的区域化治理格局不断完善。初步建立了以党组织为领导核心，驻区单位、社区社会组织和社区居民等多元主体参与的社区治理工作机制，形成了推进社会治理工作合力。区域化党建三级平台和组织体系进一步优化，街道党工委的领导核心作用不断强化。

二是社会治理基层队伍实力进一步加强。强化基层带头人队伍建设，拓展基层领导选拔渠道，选优配强居村书记队伍，严格落实居民区书记“事业岗位、事业待遇”政策。社区工作者队伍进一步壮大，现已扩围至 4.5 万人，平均年龄 38 周岁，大专及以上学历占 82.5%，新招录人员队伍结构进一步优化，职业体系也已初步建立。

三是基层治理改革创新有序推进。深化落实《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》及 6 个配套文件，强化街道的公共服务、公共管理和公共安全等职能。健全居村自治机制，完善居（村）委会依法协助行政事项的清单和准入机制。加强社区基层队伍建设，推动社区工作者专业化培训和职业化发展。

四是社会组织参与社会治理渠道进一步拓展。社会组织发展平台建设进一步完善，政府扶持力度进一步加强。上海市和浦东、静安等 13 个区已先后制定出台了政府购买社会组织服务的相关政策。对优秀社会组织实施了诸多扶持举措。在第七届“公益伙伴日”开幕式上，集中发布了一批“承接政府购买服务的社会组织”推荐目录，此次被列入“推荐目录”的社会组织共 189 家，均系

发展良性、成长健康的优秀组织,且都有承接政府购买服务的成功记录。这成为上海大力扶持优秀社会组织发展的又一次实质性举措。

五是城市网格化综合管理进一步深化。全市所有街镇已全部建成网格化管理平台,网格化管理从城镇向村居延伸,全面完成区级网格化系统平台升级改造和214个街镇级平台建设,覆盖居村工作站5106个,覆盖率达到90%。网格化管理内容进一步拓展,基本管理单元建设逐步做实,推进首批67个基本管理单元建设,不断提升公共服务可及性和居民参与便捷性。

3. 城市精细化管理水平不断提升。上海坚持民意导向、问题导向,坚持标本兼治、重在治本,坚持专群结合、依靠群众,坚持法治手段、科技手段,着力推进城市精细化管理水平不断提升。

一是聚焦“五违四必”。推进第三轮占地共约105平方公里的22个市级重点区块生态环境综合治理,前三季度全市共拆除违法建筑9400万平方米,超额完成全年5000万平方米的计划目标。

二是全面开展中小河道综合整治。截至11月底,全市三批共1864条段、1756公里中小河道整治任务已完成1711.5公里,完成率为97%。1—10月主要河流断面水环境功能区达标率为57.5%,同比提高15个百分点。截至2017年底,全市中小河道基本消除黑臭。

三是持续深化交通大整治。上海坚持“思想不松、目标不变、标准不降、力度不减、声势不弱”,将“最严标准、最严执法、最严管理”的交通大整治持续不懈、持之以恒地深入推进。通过依法治理、技术治理、综合治理、多元治理等手段巩固交通大整治成果。此外,2017年,非机动车、行人的交通违法行为也被列入重点整治对象,对改善交通秩序起到了积极作用。

(二)2017年上海社会发展中存在的突出问题

2017年,上海在社会发展方面取得了显著的成绩和进步,但是,在决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、迈向卓越全球城市的关键阶段,上海在多个领域还存在不足,有待进一步完善。

1. 住房问题。2017年,中央和上海先后实施了房地产市场综合调控,但由于政策效应释放需要一定时间,新增租赁型和保障性住房供给也需要时间,因此,现阶段而言上海房地产市场结构失衡、房价高等问题依然突出。中房智库研究显示,2017年上半年上海房价收入比高达27.65,与国际通行的6~7合理区间相比依然显著过高。民生问卷调查也显示,2017年“房价水平满意度”在所有民生问题中位列倒数第一。过高的房价给上海全球城市建设带来一定的负面影响,尤其是外省市正通过各种住房优惠招揽人才的情况下,上海对人才的吸引力有所下降。不仅如此,随着时间推移,上海早期建设的商品房即将进入大修阶段,部分居住小区面临房屋维修基金不足问题;随着上海老龄化加速向高龄化迈进,老公房加装电梯的需求日益显现,但安装电梯难题的问题尚未破解。这些问题如不能尽快解决,将会成为上海社会发展中的隐患。

2. 收入问题。统计局数据显示,前三季度,全市居民人均可支配收入44360元,名列全国第一。然而,就涨幅而言,比上年同期名义增长8.5%,低于全国9.1%的水平。工资性收入26017元,增长4.8%,明显低于全国8.8%的水平。与此同时,上海生活成本较高,居民人均消费支高达29440.77元,是全国人均消费支出最多的地区。上海居民消费价格比上年同期上涨1.8%,其中几项与百姓生活密切相关的支出涨幅显著高于CPI,医疗保健价格上涨7.5%,干鲜瓜果价格上涨4.1%,水产品价格上涨3.7%,教育价格上涨3.6%,涨幅为CPI两倍以上。收入增长放缓与生活成本支出上涨形成双重压力。这反映在民生问卷中,居民最不满意的十大问题,收入和生活支出类占6项。

3. 公共服务问题。近年来,上海以民生为导向不断加强公共服务体系建设,取得显著成效。但是,在部分领域发展不平衡、不充分的问题依然存在。在医疗卫生资源方面,“家庭医生”数量十分紧缺,每万人仅拥有2.45名全科医生,同英国每万人口约6名全

科医生相比差距明显。在教育方面,上海现有中小学师生比均超过 1:10,而全球城市普遍在 1:4 的水平。资源尤其是优质资源,随着中产阶层数量的扩大显得越发匮乏。此外,百姓普遍有强烈需求的一些服务还未列入公共服务的清单,如 0~3 岁托幼服务,携程亲子园事件的爆发显示了政府在提供、管理、规范托育服务方面存在的短板。

4. 城市管理问题。近年来,上海精细化管理水平在逐步提升。然而,精细化管理是一项系统工程,需要坚实的基础,根基实才能行稳致远。目前上海在精细化管理方面还存在部分基础不牢固的问题。如在法治化方面,上海仍存在部分领域法律法规不明确、滞后、过于繁杂、执法力度不够等诸多问题。在基础数据库方面,上海部分关键信息如人口、法人、土地、建筑物数据库还有缺失,数据库的系统集成度与联通性较差,部门间的“信息壁垒”“信息孤岛”情况较为普遍。在标准体系建设方面,上海城市管理领域的标准建设还存在“缺、低、散、虚、粗”等问题,城市运行未“按乐谱指挥,按乐谱唱歌”。

5. 公共管理滞后问题。社会资本越来越多地开始介入公共服务领域,如共享单车、网约车、共享汽车、教育培训等,在一定程度上提供面向大众的公共性服务。然而在满足居民需求、解决公共问题的同时,也引发了过度占用公共资源,甚至冲击公共秩序等新问题。如共享单车,在不到两年的时间内,从雨后春笋般迅猛发展到行业残酷洗牌,多家企业倒闭。由于监管不及时,这中间一度引发了挤占道路公共资源、影响市容市貌、押金权益难以保障等多种社会公共问题。教育培训行业乱象丛生,存在言过其实,夸大事实、伪造资质等多项问题,搅得家长人心惶惶。

二、2018 年上海社会建设面临的主要形势判断

2018 年是十九大后的第一年,也是“十三五”承上启下的重要节点。可以预见,2018 年将是中国面向 2020 年重大发展任务的关键发力期,是面向“两个一百年”目标推动改革的重要起步期。从上海看,面对 2020 年全面建成小康社会、基本建成“四个中心”和建成社会主义文化大都市的目标,面对加快推进自贸区建设和全球有影响力的科技创新中心建设的任务,2018 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) 党的十九大召开为上海社会民生发展指明了未来发展方向

党的十九大报告再次强调了“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕不断迈进”,并在此基础上进一步指出了未来社会民生的发展方向,即“在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”。改革开放近 40 年来,上海始终贯彻民生优先的导向,坚持在发展中保障和改善民生,社会民生领域的发展更是成为全国的排头兵和先行者。但是,从党中央的要求看,从人民群众的需求看,上海社会民生还依然存在一些突出短板,如 0~3 岁婴幼儿的托育服务、低收入群体的住房保障服务、外来人口的公共服务等。在当前全面建成小康社会进入决胜阶段的关键期,上海未来必须进一步夯实民生保障基础,深入把握人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,进一步织密扎牢民生保障网,按照更高水平的小康社会要求,加快补短板、增数量、提质量,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

(二) 2018 年上海经济增长压力仍然较大,将对社会发展与社会治理形成较大影响

2018 年,世界经济形势愈加复杂多变,在美联储持续加息和缩表的大趋势下,各国央行都在实施紧缩政策,这势必进一步影响到全球经济的有效复苏。而 2018 年我国汇率进一步下降的空间也有限,2017 年因汇率下降导致的降价效应无法再现。与此同时,国内经济发展也面临着贷款利率持续上升,上游 PPI 持续上涨逐渐向下游消费端的 CPI 传导、出现明显通胀的不利局面。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,在外贸增速有限、传统制造业快速转移萎缩、房地产支撑作用持续减弱和通胀压力的多重影响下,如果 2018 年金融、新增投资或新兴产业的增长不能有效弥补、消解不利因素,上海保持经济和地方财政收入平稳增长的压力将会更大,进而使得用于保障和改善民生的刚性支出压力进一步加大,需要给予高度重视。

(三) “十三五”发展任务和 2020 年建设目标的倒逼下, 2018 年社会领域的建设任务将会更重

2018 年是“十三五”承上启下的重要节点年和未来, 5 年重大改革举措的谋划年。过去 5 年, 中央对全面深化改革进行了总部署、总动员, 诸多重大改革先后出台, 改革的基本框架已经形成。2018 年即将举行的十九届三中全会, 更是对未来 5 年内重点突破的重大改革做出部署, 其中中央将会以更大力度推进、落实社会领域的重大、核心改革, 如房地产税、养老保险的跨省转移等瞩目的改革很有可能推出。这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, 全面发力、纵深推进、击楫勇进, 确保中央重大改革任务有效落地。同时, 上海到 2020 年将要建成“四个中心”和社会主义文化大都市, 城市功能的崛起也对上海社会民生的配套提出了更高要求。因此, 为实现 2020 年的城市发展目标, 2018 年上海必须进一步加强社会领域供给侧改革, 推动教育综合改革、养老服务体系改革、健康城市建设、城市精细化管理等社会领域体制机制配套改革加快落地, 努力形成与国际惯例和规则接轨的社会运行模式, 以优越的社会事业和社会治理助推城市功能的实现。

(四) “互联网+”等新技术在社会领域的运用不断深化, 要求上海加快创新治理体制机制积极应对

当前, 以微信、APP、移动智能终端、大数据、云计算等为核心的“互联网+”潮流正在深刻地改变人们的生产和生活。一是部分资本借助互联网浪潮开始介入公共领域。如网约车、共享单车就承担了一部分“最后一公里”的公共服务, 互联网教育、社区服务等涉及大量民生服务领域。其中共享单车还直接占用了大量公共空间, 很多违章、报废、损毁的单车甚至堆积如山。二是新技术正在改变现有公共服务提供方式。如区块链技术发展将会使身份认证更加便捷, 越来越多的公共事务办理甚至如身份证、护照办理都可以实现在线直接办理; 医疗机器人的运用将会使传统的诊疗体制发生颠覆性变化。三是新技术正在改变社会治理的传统模式。如高清摄像、人脸识别、城市大数据等新技术正在极大的改变依靠人力投入管理的传统模式, 智能化、精准化日益成为社会治理的新趋势。在新技术不断涌现的新时代, 2018 年, 上海必须持续深入的运用新思维、新技术破解社会治理和公共服务的突出问题, 让新技术成为提升群众满意度、获得感的新途径和新方法。

(五) 基层社会治理的新形势更加迫切的要求社会广泛参与

推动社会组织、企业以及公民个人的多元参与是上海社会治理的重要内容。在社会尚未完全发育的情况下, 很多时候需要政府跨前一步, 以行政力量更有效的解决一些突出问题。如“五违四必”整治、交通大整治、河道整治中, 更多发挥的是政府力量。但是, 在当前社会基层治理实践中, 日益增长的社会公共事务需求与相对有限的政府资源、财力和能力之间的矛盾愈发明显。尤其在基层政府不再负责经济事务之后, 对企业的动员能力出现衰减, 这种矛盾更加突出。如社区基金或自治基金只有政府投入, 很多基金不得不面临不用则无法发挥作用, 一旦用完却难以再补充的尴尬; 社区工作人员的能力也与广大中产阶层、青年人社会参与需求之间存在不匹配, 甚至很多活动只能动员老人和弱势群体参与。在这种情况下, 未来上海基层社会治理建设, 完全依靠政府的传统模式越来越难以有效维系, 必须动员更多社会力量广泛参与。2018 年, 上海基层社会治理必须把有效提升社会动员能力、拓宽社会参与渠道作为重点, 真正激发基层社区活力, 形成多元共治的良好格局。

三、2018 年上海社会建设的总体思路和对策举措

面对十九大后上海社会发展的总体要求, 上海一方面要立足于 2020 年建成“四个中心”、社会主义文化大都市和更高水平的小康社会, 聚焦当前社会民生领域发展不平衡、不充分的问题, 进一步完善公共服务配套与保障, 深入推进基层治理创新, 持续提升城市治理水平; 另一方面, 要立足于贯彻落实十九大精神、新一届政府开局和建设卓越全球城市与具有全球影响力的科创中心的需要, 加快社会领域的改革与创新, 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 2018 年上海社会民生领域建设和发展的总体思路为: 全覆盖、均等化、高水平, 推动公共服务水平持续提升; 规范化、系统化、多元化, 着力增强社会发展活力; 新技术、新模式、新思维, 全面提升城市治理的精细化水平。

全覆盖、均等化、高水平, 持续完善公共服务体系。人民对美好生活的向往, 是公共服务持续发展的目标和动力。上海要立足于更高水平的小康社会建设, 全面提升教育、医疗、就业、收入、体育、文化等各个领域的公共服务发展水平, 努力补齐婴幼儿托育等服务短板, 使上海城市发展跨上一个新台阶。

规范化、系统化、多元化, 着力增强社会发展活力。围绕“核心是人、重心在城乡社区、关键是体制创新”, 着力于夯筑规范化、系统化的制度体系, 着力于创新多元化的参与方式, 持续用力、不断深化, 提升社会治理能力, 增强社会发展活力, 切实走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。

新思维、新模式、新技术, 全面提升城市治理的精细化水平。上海要立足超大城市实际, 把深入推进城市精细化管理作为卓越全球城市建设的重要抓手, 积极用新思维、新模式、新技术解决社会治理和城市管理的突出难题, 在守牢安全底线的基础上, 着力推动智能化管理, 持续推进补短板行动, 加快提升城市精细化管理能力, 让城市更有序、更安全、更干净。

(一) 以建设更高水平的小康社会为着力点, 持续改善社会民生

1. 抓重点人群, 抓万众创新, 推动实现更高质量的就业。就业是社会民生之本, 要坚持把促进就业放在优先位置, 推动实现更加充分、更高质量的就业。不断提升就业岗位创造能力, 提升重点群体就业帮扶的精准性, 进一步推动“万众创业”, 完善就业服务体系和援助促进机制。

2. 以均等化和高水平为着力点, 加强和完善社会保障。统筹推进社会保障体系建设, 让群众普遍享有公平的基本保障。进一步推动社会保障的均等化, 稳步提升社会保险政策含金量, 增强社会救助政策的精准性。

3. 以五位一体养老服务体系建设的重点, 进一步完善养老服务。按照“五位一体”的总体部署, 加快健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的养老服务格局, 保障养老基本公共服务需求。充分发挥市场和社会作用, 扩大多层次养老服务供给。全面推进老年照护统一需求评估制度, 扩充和丰富养老服务设施载体, 完善养老服务支撑和保障。

4. 以保障性出租房建设为重点, 奠定住房发展新格局。未来上海要进一步加大廉租房和公租房建设力度, 为强化“房子是用来住的, 不是用来炒的”的定位, 加快构建“市场体系租售并举、保障体系物币并重”的住房发展新格局奠定基础。长期发挥廉租房的保障托底作用, 逐步形成促公平、引人才、可持续的公租房供应体系, 进一步完善共有产权房运行模式。

5. 以深化教育综合改革为基础, 着力提升教育发展水平。努力深化教育综合改革, 率先实现教育现代化, 不断增强上海教育的辐射力和影响力, 努力办好人民满意的教育。推动基础教育均衡提升发展, 促进高等教育办学质量提升, 加强职业教育与终身教育体系建设, 稳妥推进教育改革重点事项。

6. 以建设健康上海为统领, 进一步提升卫生发展水平。建设健康上海, 全面提高人民健康水平。把健康放在优先发展地位, 全方位、全周期维护和保障人民健康。加快健康城市基础性建设, 持续推进医药卫生综合改革, 补齐医疗卫生服务短板。

(二) 聚焦培育活力, 着力提升能力, 持续推进基层社会治理创新

1. 进一步深化社区党建, 以党建引领自治共治。在城市大党建格局下, 推进多种形式的区域化党建平台建设。发挥党组织的政治引领、指导协调、资源整合作用, 推动党的工作体系向社会领域拓展。推动驻区单位、“两新”组织、社区群众等各类力量共同参与

2. 持续推进基层治理规范化, 理顺社区自治机制。根据城乡社区治理、居(村)委会工作的特殊性进一步规范作息制度, 建立错时工作和值守制度, 健全首问负责制, 推行“全岗通”制度。进一步理顺街镇与市区两级职能部门的关系, 加强街道“6+2”工作机制与街道各中心、居民区之间的联动关系。完善以居(村)党组织为领导核心, 居(村)委会为主导, 居(村)民为主体, 集体经济组织、居(村)务监督机构、业委会、物业公司、驻区单位、社会组织等共同参与的治理架构。

3. 持续推进基层治理系统化集成, 确保抓落实见成效。鼓励全市各街镇制定实施“社区发展三年行动计划”, 系统推进社区治理工作落实落地。充分发挥街道、乡镇实施主体作用, 发动社区群众和社区各类组织, 围绕“10+1+X”任务, 推进三年行动计划实施。完成全市所有居村委会换届选举工作。

4. 持续推进基层治理社会化参与, 充分培育社会活力。发挥群众主体作用, 切实把群众关心的事项和问题, 通过自下而上酝酿讨论、意见表达、综合统筹, 形成公共议题和具体项目, 进一步调动群众参与的积极性和主动性。加大四类社区社会组织扶持培育力度, 不断健全政府购买公共服务机制, 全面推广部分公共服务项目先行纳入市、区一体化的政府购买服务公共管理平台运行。积极鼓励企业参与社会治理。

(三) 按照“一核心三全四化”的总体要求, 进一步强化城市精细化管理

1. 除隐患、重防范、强管理, 守牢城市运行安全底线。加强重点行业领域安全监管和整治, 提高城市日常管理和维护标准, 完善城市综合防灾减灾体系。加大对危害国家安全的各类违法犯罪的打击力度, 加强社会治安重点地区排查整治。构建多元主体参与的城市公共安全治理体系。

2. 积极谋划上海的“城市大脑”计划, 有序推动智能化管理发展。建议由市相关部门牵头, 进一步完善上海既有的实有人口、法人、房屋、土地、基础设施等数据库, 并进行数据库融合共建, 确保在一张底图上融合所有信息并进行准确标识。在此基础上, 着力打造基于全社会的大数据平台、着力打造“智慧政务”、着力推广城市“智能管理”。

3. 持续推动补短板行动, 着力完善精细化管理。当前, 上海需要用精细化管理的思路解决一些群众反响大、具有积极示范效应以及关键制约瓶颈等突出问题, 通过精细化管理有效提升上海城市发展水平和竞争力, 有效提升广大市民的获得感和满意度, 如河道水环境综合治理、老旧小区综合治理、城市垃圾综合治理、交通综合治理、城乡接合部环境综合整治、城市公共安全综合治理等。