

在新一轮改革开放中创造高品质生活

——2019 年上海社会民生工作新思路

吴苏贵 钱洁¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】:上海要聚焦民生领域发展不平衡、不充分的问题,立足于建设更高水平的小康社会,进一步完善公共服务配套与保障,使群众生活质量持续改善,基本公共服务和社会保障更加公平;要深入推进社会治理创新,建立更加完善的符合超大城市特点和规律的社会治理体系。建议 2019 年上海社会民生工作的总体思路是:稳就业、促增收、防风险,确保社会和谐稳定;全覆盖、均等化、高水平,推动公共服务水平持续提升;社会化、多元化、品牌化,着力增强社会发展活力。

【关键词】:公共服务 社会治理 社会保障 社会民生

【中图分类号】:C913.51 【文献标识码】:A 【文章编号】:1005-1309(2019)03-0098-010

一、2018 年上海社会民生发展水平再上新台阶

2018 年民生问卷最新调查(以下简称“民生调查”)显示,上海居民对政府提供的民生服务总体满意度达到开展本项调查以来的最高水平。

(一)公共服务水平不断提升,民生状况得到进一步改善

1. 教育服务更加公平优质。一是学前教育扩容提质,2018 年完成了改扩建 30 所幼儿园的建设目标,制定了托育服务管理“1+2”文件,促进了托育服务水平的提高;开展“全面二孩”政策后的学前教育资源建设和配置的调查研究,补上了学前教育发展的短板。

二是义务教育发展更加优质均衡,启动了城乡学校携手共进计划,学区化集团化办学大力推进,现已建成学区和集团 186 个,覆盖 70%以上的义务教育学校。

三是特殊教育规划进一步落实,特殊教育向中职阶段延伸,覆盖范围进一步扩大,特殊教育评估机制进一步完善,教育品质进一步提升。

四是职业教育培养试点稳步增加,现已启动第一批 4 个国际水平教学标准的开发与试点,申报第三批现代学徒制试点。五是教育对外合作交流进一步加大,有序推进国际教育组织落户上海,加大教育对外开放程度,开展了教育服务“一带一路”倡议。

作者简介: 吴苏贵,上海市人民政府发展研究中心社会文化处处长。钱洁,上海市人民政府发展研究中心社会文化处。本文参与撰写人员:李显波、李银雪、余艺贝。

2. 医疗卫生体制改革有力推进。一是医疗机制改革取得新进展,在建立综合补偿机制、推进医疗服务价格改革、创新公立医院医疗服务评价方法等方面不断深入发展,形成良好态势,如出台《本市家庭医生签约服务费实施细则》,推进按病种付费试点,推进医疗器械“阳光采购”和议价工作等。

二是医疗服务水平稳步提升,持续加大了高品质医疗资源配置,强化了康复医疗服务、精神卫生、妇幼保健等短缺资源配置;加强了医疗重点专科建设和人才培养,推动了药学服务转型发展;长三角地区异地就医门诊直接结算试点工作正式启动,初步实现了上海和3省8个统筹地区的互联互通门诊直接结算。

三是形成了“上海特色”工作机制。上海形成了“母婴保健均等化服务和孕产妇系统管理”“关口前移和及时救治”“绩效考核和责任追究”“妊娠风险评估和预警”等多种特色工作机制,并在全国得到推广。

3. 就业政策积极有效。一是就业岗位持续增加。积极应对中美经贸摩擦对就业的影响,坚持以创业带动就业,落实各项就业措施。截至2018年9月底,新增就业岗位55.57万个,其中战略新兴产业岗位数量17.62万个,提前超额完成全年目标。

二是创业带动就业工作成效显著。新认定了孵化示范基地16家,组织开展了第三届“中国创翼”创业创新大赛(上海选拔赛)暨第四届上海创业计划大赛等活动。1—8月,上海共发放创业担保贷款6429万元,贴息513.16万元,发放创业场地房租补贴3460.6万元。

三是继续做好多层次多渠道人才引进工作。以“居转户透明办证”为抓手,明确审核标准,优化办事流程,简化申办材料,优化人才引进梯度化政策体系。

四是职业技能培训规模扩大。制定并发布补贴培训标准和目录,推进长护险养老护理服务人员技能培训,启动了第三批新型学徒制试点培训项目。截至9月底,全市共完成职业培训75.25万人,其中农民工培训34.86万人;开展职业技能鉴定37.82万人,核发职业资格证书和专项职业能力证书24.13万本。

4. 住房保障体系进一步完善。一是廉租住房准入标准进一步放宽,保障覆盖范围进一步扩大,实现了应保尽保。2018年1—9月份已累计受理申请家庭5910户,累计新配租签约4204户,较上年同期分别增长65%和75%。

二是共有产权保障住房制度持续完善,出台了《关于进一步完善本市共有产权保障住房工作的实施意见》,首次将非户籍常住人口纳入共有产权房的分配范围;有序将持证年限较长、学历层次高、符合上海产业发展导向、为上海经济社会发展作出贡献的非户籍住房困难家庭纳入保障范围。

三是公共租赁住房管理水平稳步提高,陆续制定出台公租房租赁总年限期满“柔性退出”等相关政策。截至9月底,全市公共租赁住房(含单位租赁房)累计筹措房源16.6万套,累计供应房源12.6万套,已签约出租11.1万套,入住10.2万套,约22.7万户。

四是“大居”建设高质量推进,进一步强化“以区为主”建设推进机制,落实大居建设管理资金支持政策。截至9月底,全市共新增供应保障性住房62796套,完成率114.17%,超额完成年度目标5.5万套各类保障房新增供应。

5. 养老服务体系进一步完善。在进入深度老龄化社会之际,上海养老服务体系不断取得新进展。一是实事项目顺利推进,养老服务供给持续加强。截至2018年11月底,“新增7000张养老床位”项目,已建成养老床位6526张;“改建1000张失智照护床位”项目已改建1194张,改造施工122张;“改造40家郊区农村薄弱养老机构”项目已改造44家;“新增80家日间服务中心”项目已全部完成。

二是医养结合体系逐步完善。上海率先实施健康老龄化工程,建成多家国家医养结合试点单位,鼓励有一定规模的养老机构内部设置医疗机构,开展“医养结合能力建设项目”专题培训,定期报送数据,完善国家医养结合数据监测平台。养老机构医疗服务能力得到进一步提升,有效开展了家庭病床服务项目梳理、规范服务流程工作,促进家庭病床与居家护理服务形成有序衔接。

三是养老服务队伍职业能力持续提升。对养老机构医师和护士的资格评定及注册管理进行优化,鼓励医生、护士等专业技术人员多点执业。与大专院校合作,培养多批养老护理和管理领域的专业人才,对养老机构骨干人才进行标准规范、专业技能、安全管理等重点项目培训,开展技能比武,提升其管理及服务水平。

(二) 社会保障工作有序推进,保障水平持续提升

上海坚持以人为本,不断完善社会保障制度建设。一是社会保险政策不断完善。城乡一体化的基本保障制度不断健全,形成了全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体系。城乡居民养老保险政策逐步完善,各类人员养老金水平持续提高。各类人员基本医疗保险制度之间的待遇差距逐步缩小。

二是社会救助体系逐步完善。城乡低保标准从970元调整提高到1070元,增幅高达10.31%。医疗救助持续发力,将“因病支出型贫困”等家庭纳入医疗救助范围,推进困难群众建档立卡,深入实施精准救助,破解困难群众因病致贫、因病返贫等问题。

三是特殊人群社会福利水平进一步提升。进一步完善了贫困残疾人生活补助及重度残疾人护理补贴制度;参照社会散居孤儿基本生活费标准,为困境儿童每月提供1800元生活补贴;为9297名家庭生活困难的失业人员发放一次性节日补助共计557.82万元。

四是长期护理保险试点全面展开。全面试点的长期护理保险制度,涵盖了42个居家照护项目,在一定程度上满足了老年人的照护需求,从制度上增强了老年人的支付能力。在护理需求评估、服务供给模式和服务队伍建设等关键环节上走在全国试点城市前列,截至8月底,全市长护险服务对象已达14.5万人,服务人次达228万人次。

(三) 社会治理活力释放,精细管理更富成效

1. 党建引领社会治理更高效。“1+6”文件颁布以来,上海各区普遍开始探索新体制格局下党建引领基层自治共治的新做法,现已逐步形成了街镇、街区、居民区3个层次、一体化衔接的党建引领自治共治工作网络;同时不断向超大城市治理难点领域延伸,探索了城市新兴领域自治共治新方法。一是通过党建平台,激发了基层治理活力。依托街镇区域化党建平台,形成了以街镇“1+2”领导体系为核心,党建引领自治共治的基本制度框架。依托居民区党建,形成了围绕公共管理、公共服务、公共安全等事务的多元共治格局,培育了共治资源和需求的“精准”对接机制。依托街区党建工作网络,实现了“共治”与“自治”的有效对接,实现“共治”向下沉淀、“自治”向上拓展,两者在街区交汇。

二是探索城市新兴领域基层治理新方法,实现城市管理无盲区。探索基层党组织的组织形态创新,率先尝试了以楼宇为单位的组织形态。依托基层党建网络,推动外来人口自我管理。三是创新“两代表一委员”制度,丰富了特大城市党建引领工作新内涵。通过“两代表一委员”制度整合代表、委员资源优势,建立起联合接待的信息化管理频道,切实解决联系服务群众“最后一公里”的问题,提升基层自治与共治效能,健全完善基层社会治理体系。

2. 若干优秀社会组织走上品牌化发展之路。社会组织登记更加便捷,全部三类社会组织(社团、民非、基金会)登记、变更、注销等15个事项可全部实现网上受理,大大方便了社会组织政务办理和异地孵化。在数量增加、效能提升的基础上,逐步形成了若干经验可复制、模式可推广、资源可共享的品牌社会组织。以“一个鸡蛋的暴走”为例,其自2011年成立以来,已累计筹款4348万元,直接帮助了全国24个省、133个公益组织、264家儿童公益机构,超过38万儿童直接获得帮助,并积极向其他省份输送社会组织孵

化培育先进经验,形成了“上海培育、全国开花”的良好态势。

3. 基层治理技术创新更智能。基层社会治理依托智能化手段,真正实现了“指尖上管理”“指尖上服务”,形成了一批包括虹口区“全岗通”、宝山“社区通”在内的政府电子服务品牌,在社会自治、共治上发挥重要作用。以宝山区“社区通”为例,其现已覆盖全区 500 多个村居,实名用户量达 50 多万,其中包括党员 5 万人,成为区域覆盖率最广、活跃度最高的网络共同体。截至 10 月底,共解决居民实事 4.3 万件,群众满意度高达 97%,真正实现“民有所呼、我有所应”的“一线处置”理想模式。

二、2018 年上海社会发展中存在的突出问题

(一)收入问题

受国内外经济形势综合影响,上海家庭收入问题成为各方关注热点。从总体上看,尽管 2018 年上海人均可支配收入在全国排名第 1 位,但是由于刚性支出增长较快,近 10 年来首次出现“收入增长幅度”低于“支出增长幅度”。数据显示,2018 年上半年,全市居民人均可支配收入为 32612 元,比上年同期名义增长 9.1%;人均消费支出达 21321 元,比上年同期名义增长 9.2%。民生调查显示,“家庭工资性收入”“家庭财产性收入”“物价水平”以及“个人税收负担”等均位列 2018 年居民满意度最低的十大问题之中。

(二)住房问题

2018 年,在严厉的调控政策作用下,上海房地产市场趋于平稳,但是从总体上看,居民的住房需求仍不能充分满足。一是居住成本过高的问题依然存在。当前房价仍在高位运行,各类群体“买房难”问题突出,尤其是来沪青年人,虽 70.7%倾向于在沪购房,但“房价总比工资涨得快”,购房无望。民生问卷也反映“房价水平”为居百姓最不满意方面的第 2 位。房价居高不下,租房成为重要选择,但目前房租高的问题也很突出。截至 6 月底,上海住房租赁价格连续上涨两个季度,涨幅达 2.7%,见图 2。房租收入比达 47.6%,已超 30%的警戒线。民生调查也显示“房租水平”为百姓最不满意方面的第 5 位。

二是租房中介市场服务满意度低。当前上海租房市场乱象频生,普遍存在业务水平差、服务态度差、虚假房源、骚扰电话乃至于教唆违法犯罪等乱象,故高达 87.1%的青年人对房产中介服务表示不满意。^②民生调查也反映“房产中介服务”为十大最不满意的民生问题之四。

^②①数据来源:《青年人才在沪发展有“五盼”——上海市调查研究中心“基层问卷调查”系列报告之四》。

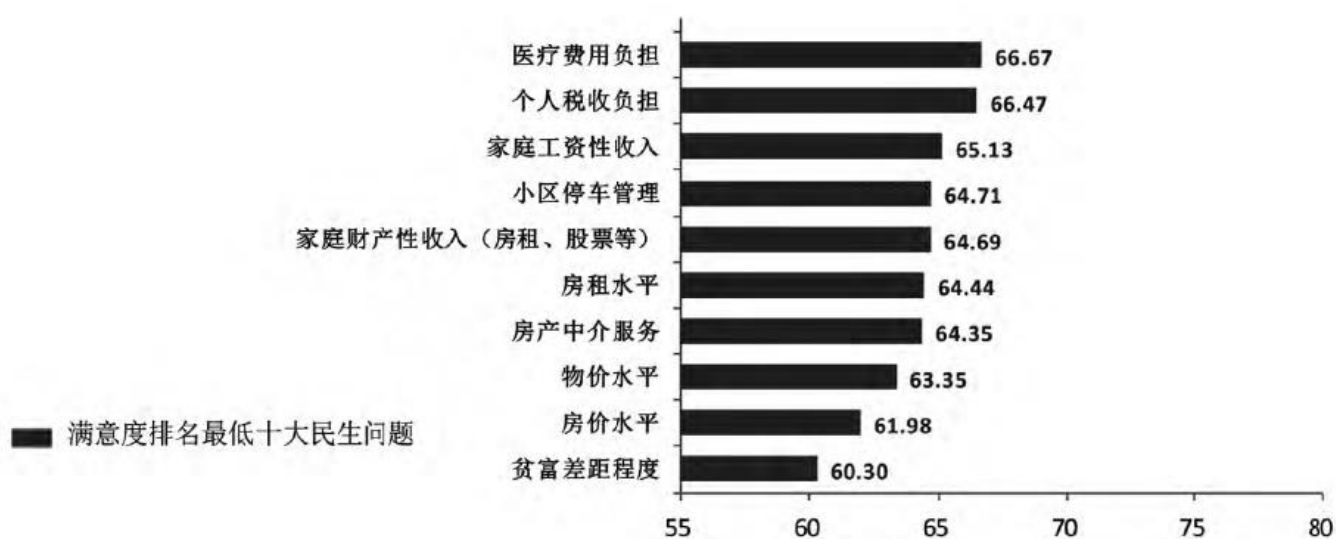


图 1 2018 年满意度排名最低的十大民生问题

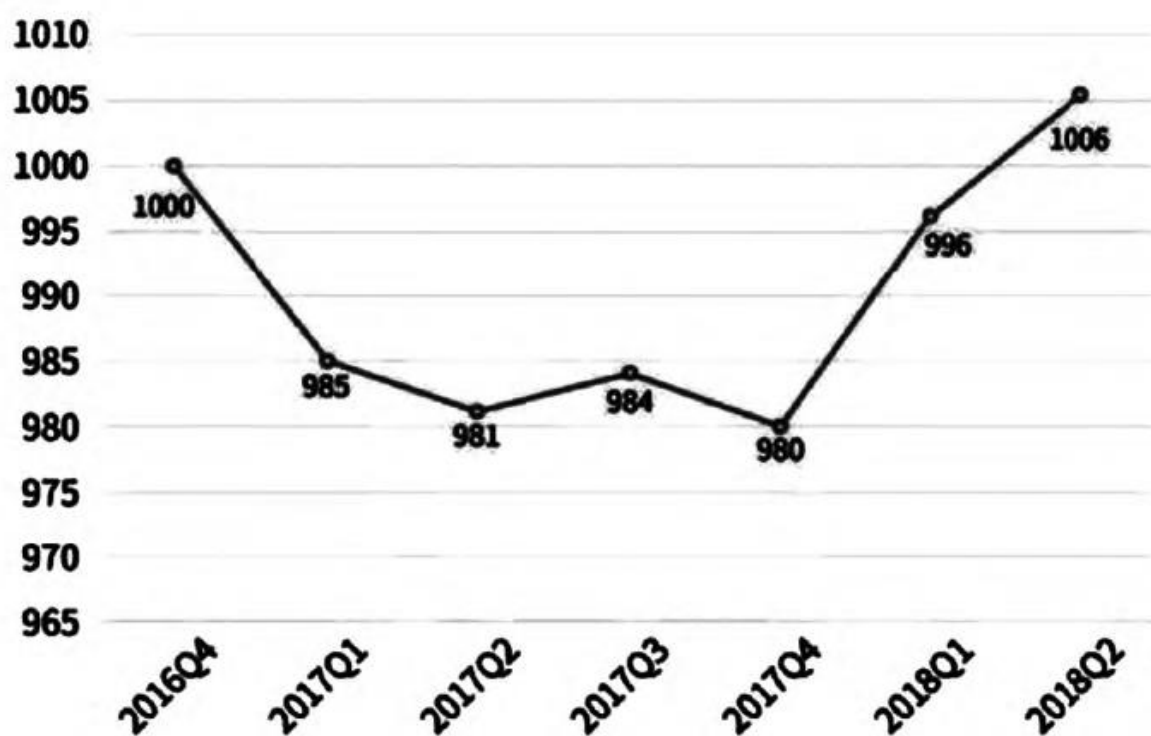


图 2 上海市住房租赁价格指数(2016 年第 4 季度—2018 年第 2 季度)

(三) 公共服务问题

公共服务是高品质生活的重要体现,目前上海所提供的公共服务与人民日益增长的美好生活需求仍有一定差距。一是公共服务发展不平衡的问题仍然突出。存在较为明显的城乡差别、区域差别以及“新二元”结构问题。部分“大居”公共服务发展滞后,许多规划中的商业设施迟迟没有落地,被调查的“大居”居民中 75.1%反映银行取款网点少,67.5%反映维修店少,59.2%反映购物不方便。^①

二是公共服务发展不充分的问题仍然存在。在教育方面,调查数据显示“幼升小”过程中超过 80%的家长因择校而感到焦虑。^②在社区健康服务方面,家庭医生健康“守门人”作用发挥还不充分,调查中签约家庭医生服务的居民仅占 13.5%,其中签约而未获得过服务的占 43.5%。^③

(四) 社会组织问题

社会组织是社会治理的重要主体,但目前还未能真正充分发挥作用。一是对政府资源的依赖性过强。当前社会组织资金主要来源于政府,获取资金途径单一,客观上造成其自主性不强,难以真正发挥第三方作用,部分在发展过程中甚至异化为政府的办事机构。

二是品牌化影响力不足。当前上海大部分社会组织专业性不强、影响力有限,影响力仅集中于一时一地。三是缺乏助力优秀社会组织脱颖而出的制度环境。在很多社会治理领域评奖活动中,民间自组织、草根组织虽有许多优秀经验及案例,但很难有获奖的机会。

三、2019 年上海社会发展面临五大形势

(一) 改革开放四十年再出发要求上海在社会领域改革上有新作为

2019 年是中国改革开放 40 年再出发的起始年,过去 40 年的砥砺奋进给人民生活带来了翻天覆地的变化,上海更是在改革开放中勇立潮头,勇当先锋,成为改革开放的排头兵,创新发展的先行者。当前,改革已经进入攻坚期和深水区,尤其是社会领域改革滞后于经济改革,甚至成为制约整体改革深入发展的重要因素,协同改革、整体推进的难度越来越大。在这种情况下,中央希望上海能够在社会领域改革上有突破和进展,为全国探索经验,树立样板。上海要大胆试、大胆闯,勇于尝试,在医疗、教育、养老等领域大力开展供给侧改革,破解看病难、看病贵、上学难、养老难等民生痛点,带动人民生活再上新台阶,为全国改革贡献上海经验。

(二) 全方位、多层次、宽领域的对外开放要求上海在社会领域有配套动作

开放已经成为当代中国的鲜明标识,举办中国国际进口博览会、增设自贸新片区都是中国主动向世界开放的重要举措。新时代的开放是全方位、多层次、宽领域的,其中,社会领域服务业的开放是未来中国进一步开放的重点。从全球城市发展经验来看,社会领域高度开放是城市能级较高的显著特征之一。所以上海在新一轮对外开放中,必须高度重视社会领域的开放,用开放带动社会领域大发展、大繁荣,用开放促使教育、医疗、养老发展水平再上新台阶,加快达到世界一流水平,形成社会事业领域全方位对外开放新格局。

(三) 在 2020 年建设目标的倒逼下,社会领域的建设任务将会更紧迫

上海计划到 2020 年基本建成“四个中心”和社会主义国际大都市,城市功能崛起对上海社会民生配套提出了更高要求。同

^①数据来源:《上海“大居”公共服务亟待从“生存型”向“发展型”转变——2018 上海“大居”公共服务现状调研专报》。

^②数据来源:《“幼升小”过程中的家长焦虑亟待关注——上海市社会调查研究中心“基层问卷调查”系列报告之三》。

^③数据来源:《上海市民迫切需要更多、更好的健康服务——上海市社会调查研究中心“基层问卷调查”系列报告之一》。

时,2019 年已接近“十三五”规划尾声,距离上述建设目标仅剩一年时间,时间紧、任务重、要求高,上海必须以勇往直前的勇气和决心,全力冲刺,针对突出矛盾,抓重点、补短板、强弱项、防风险,在小康社会发展的关键指标领域取得更高水平:增加就业机会,提高就业质量,促进居民收入增长;扩大多层次专业化养老服务供给,促进医养融合发展;深化医疗和教育改革,发展多层次健康、教育服务,不断增强群众获得感,以一流的公共服务来支撑城市能级的提升。

(四)基层社会发展形势对社会治理能力现代化提出了更高要求

在当前基层社会治理实践中,基层诉求呈现多元化、碎片化特色,而目前的政府力量只能应对标准化的基本需求,因此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。为有效应对这一日渐突出的矛盾,必须加快推进政府职能转变。目前,上海企事业单位、社会组织、社会工作者、居民等主体参与社会治理的能力还比较薄弱,在一定时间内,尚不能充分承担社会治理功能。未来,上海要搭建与完善社会治理多元主体协同平台,大力加强基层能力建设,形成一批基层社会治理骨干力量,释放基层治理活力,推动党建引领下的社区共治自治,努力探索特大型城市社会治理新路径。

(五)经济下行压力增大,对民生稳定造成压力

2019 年,世界经济下行风险增大,保护主义和单边主义短期内难以得到有效遏制,威胁全球贸易的稳定增长。国内经济继续受到外部国际环境的影响,不确定性上升,将持续面对下行的压力。上海开放度高于全国,更容易受到贸易摩擦的冲击。贸易摩擦导致上海部分企业出现盈利下降甚至经营困难,2019 年可能会出现收入增长普遍放缓或大规模裁员的情况。全市必须高度防范此种风险,把稳就业放在更加突出的位置,坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策,确保当前和今后一个时期就业目标任务的完成和就业局势持续稳定。此外,在经济下行环境下,2019 年地方政府财政收入增幅可能进一步放缓,民生保障等刚性支出的压力会有所增加,全市应当予以重视。

四、2019 年上海社会民生工作思路和对策建议

面对当前社会发展的总体形势要求,上海一方面要聚焦民生领域发展不平衡、不充分的问题,立足于建设更高水平的小康社会,进一步完善公共服务配套与保障,使群众生活质量持续改善,基本公共服务和社会保障更加公平;另一方面,要立足上海 2020 年基本建成“四个中心”、社会主义现代化国际化大都市以及迈向卓越的全球城市的功能定位,深入推进社会治理创新,建立更加完善的符合超大城市特点和规律的社会治理体系。为此,建议 2019 年上海社会民生工作的总体思路是:稳就业、促增收、防风险,确保社会和谐稳定;全覆盖、均等化、高水平,推动公共服务水平持续提升;社会化、多元化、品牌化,着力增强社会发展活力。

——稳就业、促增收、防风险,确保社会和谐稳定。牢固树立底线思维和安全整体观,针对 2019 年风险多、不确定因素多、社会稳定诉求强烈的特点,重点防范就业、收入问题,支持企业稳定岗位,促进就业创业,做好兜底保障工作,大力维护民众安心、社会安定的局面,筑牢织密社会民生网。

——全覆盖、均等化、高水平,持续完善公共服务体系。聚焦广大市民最关心最直接最现实的利益问题,下大力气完善公共服务体系。全面提升教育、医疗、养老、就业等各个领域的公共服务发展水平,努力满足广大市民对高质量公共服务的迫切要求。

——社会化、多元化、品牌化,着力增强社会发展活力。聚焦重点领域和关键突破口,加快转变政府职能、推进政府自身改革,进一步向社会放权。推动社会领域多元主体成长发育,形成一批有较高知名度的社会组织,打造一批具有较高社会动员能力的基层队伍,更好激发社会发展的内在活力与长效动力,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。

(一)聚焦民生突出领域,努力提高基本公共服务水平

1. 以稳定就业为底线,进一步推动实现高质量的就业。一是积极应对中美经贸摩擦,稳定企业就业。加强形势监测分析,做实做细政策储备预案,稳定好受中美经贸摩擦影响的从业人员,将其纳入就业创业政策扶持范围。支持企业稳定发展,对不裁员或少裁员的参保企业,可返还其上年度实际缴纳的部分失业保险。优先为符合条件的小微企业提供低费率的担保支持,提高小微企业贷款可获得性。

二是鼓励支持就业创业,加大创业担保贷款支持力度,加快建设重点群体创业孵化载体,为失业人员自主创业免费提供经营场地,深化就业创业服务品牌建设,推进创业型城区和创业型社区“两个创建”。深入贯彻国务院促就业相关意见,实施3年“百万青年见习计划”。

三是强化特定群体就业保障。加强大学生就业保障,持续推进“启航”计划,新建一批针对性更强的就业创业见习基地,提升就业能力,丰富就业经验,拓宽就业渠道。加大农村劳动力就业保障,完善落实跨区就业补贴、低收入农户专项就业补贴等政策。加大超过法定退休年龄但不符合领取养老金条件人员的就业保障,支持其通过灵活就业实现社会保险缴费接续。四是加强职业技能培训。推动“技能提升行动计划”实施,开展新技能培训试点,推广企业新型学徒制试点,继续推进技师技术更新培训;配合长护险推广,做好长护险护理人员职业培训;根据乡村振兴战略实施,做好农民职业技能培训等工作。

2. 以深化医改为契机,持续推动医疗卫生高质量发展。按照健康上海建设的总体要求,大力推进医药卫生体制改革,特别是健康服务供给侧改革,全面提高人民健康水平,让百姓在医疗健康领域有更多的获得感。一是持续深化医疗卫生制度改革。优化公立医院医疗服务评价机制,探索建立公立医院改革云管理平台。完善分级诊疗制,加强全科医师队伍建设,深化家庭医生签约服务,推进做实签约服务和双向转诊。推进药品供应保障机制改革,加强基层医疗机构药品配备使用,开展短缺药品监测预警。

二是提高医疗卫生服务品质。加快高品质医疗资源配置,强化康复医疗服务、精神卫生、妇幼保健等短缺资源配置。推动新一轮社区卫生服务中心标准建设,完善医疗质控体系建设,继续开展改善医疗服务行动,完善医疗纠纷预防处理化解机制。

三是加快亚洲医学中心城市建设。完善医学学科布局,推进“腾飞计划”和重大疑难疾病“尖峰、高峰、高原”学科建设,建设若干现代化研究型医院。加快精准医疗、智慧医疗发展,推进大数据、新材料、人工智能在医学领域的应用。

四是推进中医药内涵发展。推进以郊区为重点的中医医疗机构建设,加强国家区域中医(专科)诊疗中心和临床重点专科建设;推进中医药融入社区卫生服务,全面提升基层中医药服务能力,开展治未病服务。五是发展健康服务产业。加快“5+X”健康服务业集聚区规划建设,促进健康服务业集聚化、融合化、特色化、高质量发展;推进基因产业平台、药品与器械公共服务平台、医学人工智能研发与转化平台等平台项目建设。

3. 以稳定住房为前提,着力解决居民居住难题。一是落实住房保障措施。对于公租房,进一步加快“十三五”期间应建公租房的供应,公开房源入市时间,积极试点集体土地建设公租房,切实形成能够平抑市场租金的供应量。结合实际探索公租房运作新模式,适当延长周转期限。对于廉租房,实行符合条件的申请家庭“应保尽保”,认真推进审核配租便利化工作。对于共有产权保障住房,按照“能进则进”的原则,推进非户籍住房困难家庭纳入保障范围试点工作。

二是规范住房租赁市场。严格控制投机资本进入长租市场,严厉打击借贷资金恶性竞争抢占房源,谨防房租暴涨。大力实施、推广“上海青年守信安居计划”“公积金租房计划”等多样租赁政策,积极探索以“信用”为加分项的住房政策措施。

三是加强对房产中介的监管。加强政府对房产中介人的资质审核,规范房产中介的经营行为,严打虚假房源、骚扰电话等一系列违法违规现象;采取专项执法行动,坚持“发现一批、整顿一批、处理一批”,严肃整顿、从重处理租房乱象;尝试建立有政府背景的租房平台,积极保障租房者的基本利益。

4. 全面深化教育综合改革, 不断完善公共教育服务。一是推进义务教育优质均衡发展。完善城乡一体资源配置。全面推进义务教育城乡学校携手共建计划, 着力托高全市义务教育“底部”。开展紧密型学区和集团建设, 增强学区和集团共建共享水平。推进优质学校新一轮集群发展。实施百所公办初中强校工程, 着力提高初中教育优质均衡发展水平, 努力让每一个孩子都享有公平而有质量的初中教育。二是加快完善托育服务, 深入落实上海“1+2”文件要求, 鼓励引导社会组织、企业、事业单位或个人举办面向3岁以下幼儿、保育为主、教养融合的幼儿照护机构。三是促进学前教育普惠优质发展, 完善托幼园所质量评价标准, 启动新一轮市示范性幼儿园认定评审。四是推动特殊教育三年行动计划实施。完善特殊教育布局结构, 优化学前和义务教育阶段设点, 积极发展以职业教育为主的高中阶段特殊教育, 促进残疾人高等教育和继续教育发展。五是规范教育培训市场秩序。完善民办培训机构审批制度和综合监管机制, 健全培训机构信息公开机制和巡查发现机制, 建立健全信用分类分级管理机制, 完善违法失信惩戒制度。六是深化职业教育产教融合。建立校企双主体育人的相应激励机制试点, 深入推进“双证融通”和“现代学徒制”试点工作。发挥全国大国工匠、上海工匠等行业企业大师“传帮带”作用。推进现代职教体系建设, 开展中职校专业布局与结构调整工作, 建立长三角中职“网络课程”优质资源共享及运行机制。七是持续推进“双一流”建设。推进高水平地方高校建设工作, 跟踪管理高峰高原学科建设情况, 不断提高学科水平。全面实施高等学校分类评价改革, 引导高等学校各安其位、各展所长、办出特色、创出一流。八是构建灵活开放的终身教育体系。完善终身教育资源配置, 拓展市民学习资源的建设和共享渠道。继续推进老年教育工作, 发挥高校继续教育资源优势, 促进高校继续教育资源的互通互享。促进民办教育健康发展, 健全非营利性与营利性民办学校分类管理举措, 推进指导现有学校有序过渡。

5. 以养老供需匹配为重点, 进一步提升养老服务质量。一是加强养老服务精准化供给。建立科学的养老服务需求评估标准, 设立综合为老资源数据库, 构建动态监管机制, 实现养老方案及时调整。按年龄、分区域、划层级精准识别养老需求, 提升养老资源供求匹配度, 确保养老服务效能提升, 不断探索符合超大型城市特点的“上海养老服务模式”。二是丰富养老服务内涵。积极探索“认知障碍老年人”综合照护体系, 推广“社区养老顾问”, 继续开展“老伙伴计划”“老吾老计划”“居室适老化改造”“银龄宝典”等养老服务品牌项目。三是提升养老服务智能化水平。推进“互联网+养老”, 依托社区综合为老服务平台, 打造上海“智慧养老”1.0版本。四是加大养老服务监管。细化养老服务机构设置标准和服务要求, 加强养老全过程监管。开展养老服务机构“上海品质”创建。推动建立养老服务标准化技术委员会。实现养老服务机构党组织全覆盖, 将党建与监管有机结合。

6. 在社会事业领域实现更高水平的开放合作。一是提升国内外人才引进开放度。全力推进人才高峰建设, 研究完善居转户政策。用好特殊人才引进绿色通道, 对各区特殊人才的引进需求给予全力支持和保障。通过进一步对外合作交流实现更高质量的就业。二是加强教育、医疗领域的开放度。积极支持社会力量进入教育、医疗等细分服务领域, 扩大有效服务供给, 提升服务质量, 缓解看病难、上学难等民生短板。“引进来”与“走出去”相结合, 不断创新中外合作办学、办医体制, 提升国际交流合作水平。三是加快推进长三角养老服务一体化体系建设。加强长三角养老服务联动机制, 培育长三角养老服务品牌, 建立优质诚信养老机构品牌互认和推介机制, 建立互联互通、高效合作的跨区、跨市、跨省养老服务体系, 推进长三角养老一体化。

(二) 健全社会保障制度体系, 切实提高居民保障水平

1. 健全社会保险政策体系, 实现“应保、尽保、优保”。一是健全社会保障政策体系。制定实施2019年退休人员养老金调整办法, 稳妥实施企业养老金计发办法的调整, 推进机关事业单位养老保险制度改革后续工作, 完善城乡居民基础养老金增长机制。继续做好市重大工程被征地人员社会保障工作; 全面开展工伤预防工作, 有序推进工伤康复工作, 调整完善工伤保险辅助器具办法; 继续推动企业年金制度发展。二是深化长期护理保险试点。扩大覆盖范围, 将支内回沪退休人员纳入保障范围, 拓展和优化长护险服务项目, 探索长三角长护险异地结算, 推动实现长护险移动支付结算。三是继续提升医保管理服务水平。研究实施职工医保个人账户家庭共享政策, 适当扩大医保支付范围, 研究新纳入部分临床使用广、参保人员负担重的诊疗项目及一次性使用的医用耗材, 推进按病种付费, 继续推动完善公务员医疗补助政策, 优化个人账户购买商业医保专属产品政策。四是完善社保基金可持续发展机制。贯彻实施企业养老保险基金中央调剂制度, 开展职业年金基金投资运营, 适时建立社会保障储备基金, 探索通过研究实施综合保险结余基金划转, 加大财政投入力度, 实施国有资本划转、国有资产变现等渠道, 增强基金保障能力, 推进落实社保基金管理风险防控工作。

2. 持续完善社会救助服务,实现“有救必救、精准救助”。一是增强社会救助政策的精准性。探索研究鼓励和引导社会力量参与社会救助,完善各类专项救助的实施机制。针对老年人、单亲家庭、儿童、残疾人、低收入者、外来人口、流浪者与乞讨者等不同群体、个体的特殊需求和特征,设计更有针对性的救助项目与方案。二是做好社会救助提标扩面工作。继续调整最低生活保障等社会救助标准,进一步完善与物价上涨挂钩联动机制。不断扩大救助保障覆盖面,逐步完善“9+1”的社会救助体系,开展特困人群救助、支出型贫困家庭生活救助、受灾人员救助、临时救助为补充,医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等项目,充分体现社会公平和城市温度。三是提升社会救助规范化水平。以低保专项治理为核心,继续开展社会救助管理服务质量年工作,全面排查“人情保”“错保”“漏保”等问题,坚决捍卫本市低保制度的公信力,发挥其公共资源分配、社会政策准入的“尺子”功能。

(三) 进一步加强党建引领,实现更高水平的社会治理

1. 发挥党建引领优势,深化社会自治共治。一是推进多种形式的区域化党建平台建设,将街镇层次的党建联系会议打造为区域内资源整合的主要平台以及共治决策平台。主要发挥党工委汲取多方资源以及相关组织间共建共享、互惠互利的作用,建立资源与需求间更为精准有效的横向对接机制,结合成员的业务特征、组织优势来形成长期服务社区的战略。将社区委员会打造为社区内自下而上公共需求提取、表达和社区公共性生产的主要载体,将其塑造为党领导下社区共治的重要体制性平台。赋予社区委员会对社区内公共事务、公共资源一定的共商、共议权。二是探索区域化党建优化社区公共服务体系的新型机制。未来,党建引领自治共治的重心工作是推动公共服务体系精准有效传递服务,实现公共服务资源与需求的高效匹配。这就要实现三方面的转变:以共治机制塑造需求导向型的公共服务供给模式;以党建联建机制拓展公共服务资源;以社区党组织引导下的社会评估机制持续优化公共服务效能。

2. 提升基层自治共治水平,补齐治理能力不足的短板。一是夯实基层治理基础。实现街道社区代表会议、社区委员会的全覆盖。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”工作机构与街道各中心、居民区之间的联动关系,加强资源统筹、协同联动。二是推动城乡社区公共事务协商。制定街镇和居村社区协商规则,将涉及居(村)民切身利益的公共事务、公益事业,居(村)民反映强烈、迫切要求解决的实际困难问题和矛盾纠纷等事项纳入协商内容。建立健全基层协商民主建设协调联动机制,引导群众依法、理性、有序参与协商。三是提高居(村)民自治能力。持续推进“居村自治家园”建设。落实居(村)委会“减负增能”工作,培育和凝聚一批有影响力的社区带头人,组织动员社区居民广泛参与,营造良好的社区自治氛围。推动各区开展特色品牌楼组(村组)建设。加强农村社区建设,全面推广“阳光村务工程”,提升全市村务公开信息化水平。3. 打造社区治理创新的“上海模式”。一是推进社区治理分类指导。研究下发全市指导意见,区分中心城区、城郊接合部和远郊地区,按照7种社区类型,分类指导,提升基层社会治理精细化水平。挖掘和培育一批基层治理的带头人物、领军人才和品牌项目。二是全面深化全市“一网通办”。推动社区事务受理中心实体大厅受理、办理、监督等功能与网上预约、申报、查询等功能深度融合。三是启动“社区云”平台。聚焦精细化和智能化,提高社区治理智能化水平。采用“1+2+X”的设计架构(“1”是社区基础数据库,“2”是居村、居民的双应用平台,“X”是开放性平台),建立基层治理的信息化协调机制。四是做好先进技术推广工作。对“社区通”等先进智能化管理手段进行复制推广,扩大服务半径与服务效能,实现范围效益最大化。建立一整套可复制、可推广、可借鉴的社区管理经验,形成社区治理经验交流、互助共助、技术推广的长效机制。