

推动上海社会高质量发展的 成效、难点和举措

李敏乐¹ 吴苏贵¹ 钱洁¹ 李银雪¹ 余艺贝¹ 戴跃华²¹

(1. 上海市人民政府发展研究中心 200003;

2. 上海发展战略研究所 200032)

【摘要】 上海在加快城市功能转型、实现经济高质量发展的同时，更要把“扎实推动社会高质量发展”作为社会建设的总体目标，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，高质量建成“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”的社会主义现代化国际大都市。

【关键词】 超大城市 高质量发展 社会转型

【中图分类号】:F127. 51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005—1309(2021)11—0097—010

一、上海社会发展成效显著，社会矛盾整体可控

进入 21 世纪以来，上海以“改善民生”作为推动社会转型、化解社会风险的根本之道，在社会民生领域持续发力，有效防止了各种矛盾的诱发、放大与叠加，高效应对了多种“内生积累型风险”与“外来冲击型风险”，主动适应了阶层多元化、利益多极化、诉求多样化的社会发展趋势，社会结构进一步优化，公共服务全面加强，基层社会治理水平显著提升，明显扭转了社会发展滞后于经济发展的局面，社会转型基本成功，社会风险整体可控。

(一) “中等收入群体”发展壮大，率先形成“橄榄型”社会结构

国际社会发展经验表明，一个国家若拥有庞大的中等收入群体，就具备强大的抗风险能力和持续发展的实力。在迈向全面建成小康社会的历史征程中，上海社会结构发生了深刻变革，中等收入群体不断壮大，并成为社会结构的主流，这标志着上海社会结构从传统向现代的转换，为社会健康稳定发展提供了基础性的支持因素。

1. 从时间维度看，“中上收入群体”不断发展壮大

通过比较 2010 年、2015 年和 2020 年上海社会结构形态图，可以看到，近 10 年社会结构持续优化，居民阶层意识结构由

作者简介：李敏乐，上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。吴苏贵，上海市人民政府发展研究中心社文处处长；钱洁，上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。李银雪，上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。余艺贝，上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。戴跃华，上海发展战略研究所助理研究员。

“洋葱型”逐步转变为比较标准的“纺锤型”或“橄榄型”形态(图 1)。其中“中上收入阶层”不断发育扩大,2020 年近 80%的居民主观阶层意识在“中等”“中等偏上”和“上层”,这比 2010 年提升了 25 个百分点;持“下层”及“中等偏下”意识的人群比例则明显减少,认为家庭生活水平属于“下层”的仅占 3.16%。

2. 从城市比较看, 社会结构发育相对较优

通过与 2019 年北京、广州、深圳居民阶层意识结构对比,¹可以发现广州、上海中等及以上人群比例分别达到 82. 5%和 78. 4%,超过北京(74. 9%)与深圳(67. 9%)(图 2),即广州、上海结构形态相对较优,“中等收入群体”占了绝大多数,且“中等偏上”群体多于“中等偏下”群体。通过对比“可支配收入占 GDP 比重”,可以发现,这一指标的高低与居民收入阶层结构有着显著关系,上海和广州数据为 44. 2%和 42. 1%,明显高于深圳的 31. 2%。

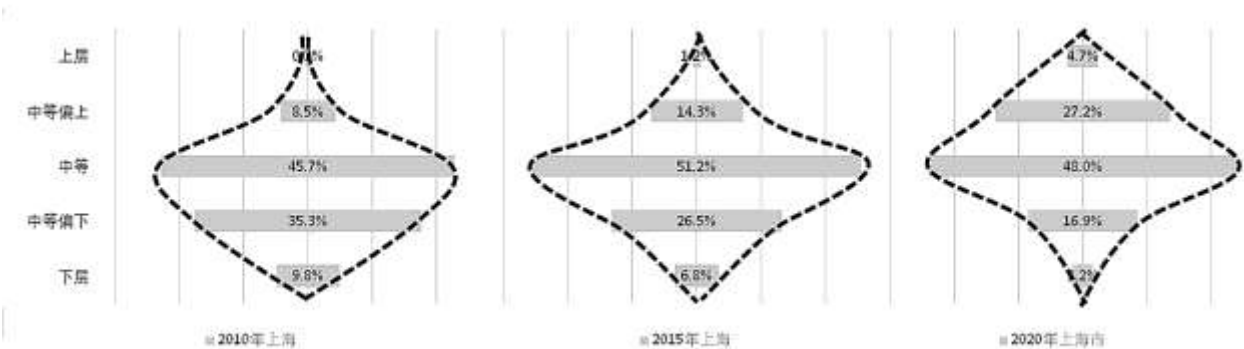


图 1 2010—2020 年上海居民的阶层意识结构变迁

资料来源：根据历年上海民生问题问卷调查报告整理。

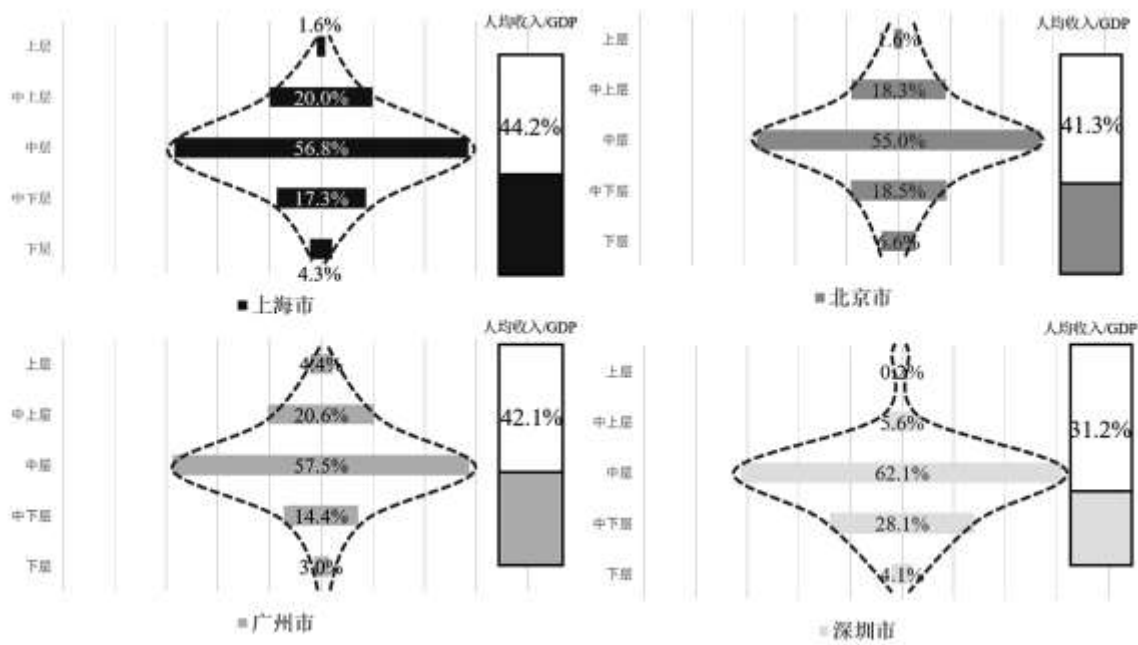


图 2 2019 年北、上、广、深居民阶层意识结构对比

资料来源：《新时代特大城市居民生活状况调查》。

(二) 公共服务体系日渐完善，服务供给能力不断提升

公共服务是维持经济社会稳定所需要的基本社会条件，成为现代社会一项重要的制度安排。经过多年持续建设，上海形成了较为完善的公共服务体系，多项社会民生指标在全国乃至全球位居前列，人民满意度不断提升。

1. 公共服务的框架体系和各项制度日渐完善

一是率先形成系统的公共服务体系。上海在早期就开始探索将教育、卫生、养老、住房保障、就业及社会保险、文化、体育和残疾人服务等领域纳入公共服务体系，近年来又出台《上海市基本公共服务项目清单》，对服务加以细化，形成了“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，优军优抚服务和文化体育保障”的“七有两保障”服务格局，立稳了城市公共服务体系的“四梁八柱”。二是率先形成便捷的公共服务网络。上海着力推动公共服务合理布局，医疗、养老、体育、文化等公共服务资源不断下沉，形成了“市、区、街镇、居村社区”4级公共服务网络，基本实现了公共服务15分钟生活圈，有效回应了居民对高品质服务和便利服务的期待。三是形成高度信息化的公共服务平台。上海建立了“一网通办”总门户，推动政务服务便利化，审批事项提交材料和办理时间大幅压缩，90%的网上办事事项实现了“只跑一次、一次办成”，99%的民生服务事项实现了全市通办。

2. 多项民生指标在全国乃至世界处于领先地位

一是 PISA 教育评估测试结果全球第 1 位，2018 年，北京、上海、江苏、浙江组成的中国部分地区联合体(B-S-J-Z)以阅读 555 分、数学 591 分、科学素养 590 分，夺得全球第 1 名。二是人均预期寿命列全国第 1 位。2019 年，上海户籍人口平均预期寿命为 83.66 岁，婴儿死亡率为 3.06‰，孕产妇死亡率为 3.51/10 万，这些指标不仅在国内处于领先，也达到世界发达国家和地区领先水平。三是上海居民收入居全国第 1 位，2019 年居民人均可支配收入 69442 元，位居榜首，人才吸引力居全国第 1 位，²并连续 3 年居第 1 位。四是养老水平位居全国前列，根据西南交通大学国际老龄科学研究院发布的《中国大中城市健康老龄化指数报告》，上海城市健康老龄化排名居全国第 5 位。五是文化繁荣度高，上海在《2020 国际文化大都市评价报告》³中排名居全球第 8 位，其中“文化旅游”指标排名第 3 位，仅次于东京、巴黎；“公共文化参与”排名第 4 位，仅次于纽约、巴黎、北京。

3. 居民对政府公共服务的满意度和认可度高

民生问卷调查显示，近年来居民对政府民生工作评价较高，满意度得分呈现上升趋势。尤其是 2020 年，在国际关系日渐复杂、我国经济下行压力持续加大、面临重大疫情等一系列严峻挑战的情况下，上海社会民生形势保持基本稳定，民生状况“综合评价指数”创历史新高，首次突破 70 分、达到 70.60 分。这意味着，上海民生工作满意度评价从“一般”上升到“比较满意”层面，民生状况从“合格”进步到“良好”档位，民生领域整体发展步入更高水平的新阶段。同时，调查数据显示，接近 80%的居民认为上海已经在更高水平上基本实现或完全实现建成小康社会的目标。这意味着居民高度认可上海全面建成更高水平小康社会取得的决定性成就。

(三) 城市治理水平不断提升，社会风险应对能力显著提高

对各类风险的应对能力是决定社会转型成败的关键所在，对风险管控不力将可能导致社会转型功亏一篑。为此，上海在不断提升公共服务、优化社会结构的同时，聚焦弱势群体、发展短板、薄弱环节等容易发生风险的领域，未雨绸缪、防患于未然，不

断优化体制机制，应对风险能力显著提升。

1. 社会保障网进一步织密，牢牢兜住民生最底部

一是制度从“碎片化”走向“一体化”，基本实现人群全覆盖。上海在全国率先推动“碎片化”的“城保”“镇保”“农保”“综保”并轨，基本实现上海市常住人口的全覆盖。二是内容多元化，织起一张全面而有弹性的安全网。横向看，上海社会保障涵盖了养老、医疗、工伤、失业、生育、住房、教育等多个领域；纵向看，根据不同层次需求建立了多层次保障体系，如形成以基本养老保险为主体，职业年金、企业年金、商业养老保险等为补充的多支柱养老保障体系。三是待遇持续提升，已位居全国前列。上海建立了各项保障待遇固定调整机制，调整力度居全国之先，最低工资、基础养老金标准、生育医疗补贴等项目保障水平位居全国前茅(表 1)。

表 1 不同城市社会保障待遇比较

	上海	北京	广州	深圳	杭州
最低工资/(元/月)	2480	2200	2100	2020	2010
城乡居民养老保险基础养老金标准/(元/月)	1100	830	237	483	220
城镇医保最高支付限额/万元	55	50	未设	未设	36
城乡居民医保门诊报销比例/%	50~70	55	60	60~90	30~70
城乡居民医保住院报销比例/%	60~90	75~80	70~90	60~90	70~80
生育医疗费补贴最低标准/(元/月)	3600	3000	2600	2000	1000
失业保险金最高标准/(元/月)	1895	1925	1890	1704	1176
工伤保险：伤残津贴工资额/%	75~90	75~90	75~90	75~90	75~80

资料来源：根据公开报道的有关数据自行整理。

2. 精细化管理水平大幅提升，城市更加安全有序

一是实现城市管理从“经验管理”向“数据治理”转变，如上海开展智能安防建设，广泛应用物联网、人脸识别、视频结构化等先进技术，助力公安工作智能升级，盗窃案破案率大幅提高，案发率呈断崖式下降。2019 年，上海入室盗窃案件数同比下降 58.8%、入民宅盗窃案件数同比下降近 60%，街面扒窃拎包类案件大幅下降 62.6%。二是实现城市管理从“应急处置”向“风险预防”转变，如对桥梁、隧道等重点基础设施部署 5G 物联网感知设备，对设施关键信息进行采集、解析和接入，从而预知、预判潜在风险。三是实现城市管理从“运动式”向“常态化”转变。通过信息化手段，远程实时抓拍违法现象，实现全天候 24 小时监管，对沿街占道摆摊等违法行为进行治理，大大提高管理效能和执法效率。

3. 基层治理能力显著增强，社会风险应对更加有力

基层治理水平直接关乎社会和谐稳定。自 2014 年“1+6”文件实施之后，上海切实推动“重心下移、资源下沉、权力下放”，基本改变了基层治理相对薄弱的状况，“解决基层矛盾、回应市民诉求”的能力得到显著加强。一是区域化党建强化资源整合，

基层社区治理难题有了“牵头人”。上海通过区域化党建进一步凝聚居民区党支部书记、城管执法、社区民警、驻区企事业单位等力量，有效实现“党建资源整合推动工作队伍整合”“党建为基层治理注入资源”的目标。二是街道工作重心转向“三公”，社区公共事务明确了“责任人”。街道工作重心回归“公共管理、公共服务、公共安全”后，在“守土有责”的总体安排下，任务更加明确，责任进一步压实，“踢皮球”现象基本消除。三是基层治理队伍精干高效，解决矛盾和问题的能力显著增强。城管、房办、绿化市容管理等力量一齐下沉至街道，原有分散的执法力量得以有效整合。社区服务队伍增量提质，居民区党组织书记基本形成了以“70后”和“80后”为主体、“90后”为后备的人才梯队，在岗社工逐步成长为“全岗通”。四是民意表达渠道进一步畅通，回应市民诉求的效率明显提升。“12345”热线24小时接受市民的投诉和建议，并形成了“发现—派单—处置—考核”的完整闭环，整套流程高效运转，已成为居民遇到问题时投诉建议的首选渠道，深受居民信赖。

二、上海社会高质量发展需要重点解决的三大难点

过去40年，上海有效解决了一系列民生难题，整体上成功推动了社会转型发展。但是，长期以来城市依然累积了一些比较突出的问题，表现在教育、住房、收入分配、社会活力等领域。这些既是市民反响比较强烈的民生痛点，也是上海社会高质量发展下一步必须突破的瓶颈障碍。从国际经验看，这些问题并不会随着经济发展而自动消解。

（一）居民收入和收入增速与国际大都市地位不相适应，收入差距有拉大趋势

虽然2020年上海人均可支配收入居全国第1位，但民生调查问卷的结果显示，居民对“家庭工资性收入”等问题的满意度并不高。从具体指标看，存在两大问题：一是与其他全球城市相比，上海居民收入水平仍然偏低，上海的人均可支配收入仅相当于其他国际大都市的1/3~1/5(表2)，但物价水平已相当于其70%以上。二是居民收入差距近年有扩大趋势，上海收入最高和最低的群体绝对收入差距已从2000年的13119元扩大到2017年的85587元，相对差距也从2000年的2.92倍扩大到了2017年的4.28倍，且有进一步扩大的趋势(表3)。

表2 国际城市收入与生活成本比较

城市	2020年平均年收入/美元	2020年生活成本(纽约=100)
纽约	65000	100
伦敦	55000	98
香港	61022	103
东京	50600	103
巴黎	56050	95
上海	10750	74

资料来源：收入数据来自 Numbeo 网站，生活成本数据来自经济学人智库的2020年上半年全球生活成本调查报告。

表3 上海主要年份不同收入组的收入差距

	2000年	2005年	2010年	2014年	2017年
--	-------	-------	-------	-------	-------

最低 20%收入户人均年可支配收入中位数/元	6840	7851	14996	24317	26057
最高 20%收入户人均年可支配收入中位数/元	19959	37722	62465	93901	111644
绝对差距(相减)/元	13119	29871	47469	69584	85587
相对差距(相除)/元	2.92	4.80	4.17	3.86	4.28

资料来源：上海市统计局。

造成上海当前收入水平问题的主要原因，除了上海仍处在价值链的中端环节，尚未如纽约、伦敦在一些关键领域具有掌控全球价值链的话语权外，还包括两大关键因素：

一是收入占 GDP 的比重不够高，收入分配机制仍待完善。目前，上海可支配收入占 GDP 的比重长期在 42%~44%之间浮动，而纽约为 61%(美国为 68%)，伦敦为 82%，东京为 80%，主要发达经济体均在 55%以上。不仅如此，当前上海居民收入增速不及 GDP 增速，导致收入占 GDP 比重还有进一步降低的趋势。2000—2019 年，上海人均可支配收入增长了 5.93 倍，但同期 GDP 增长了 7.99 倍，2020 年如果没有“六稳六保”等各项政策扶持，两者的增速差距还有进一步扩大的趋势。

二是新一轮产业结构升级下，就业结构转型相对滞后。在新业态、新产业和新模式不断出现的情况下，涌现出来的新岗位收入高却招不到人，而传统岗位吸纳就业多，收入却难以增长。但是，这些新增就业岗位很多与既有岗位之间存在“延续”和“继承”的关系，如在线主播与售货员、Python 编程与 C 语言编程。与此同时，一些传统岗位也出现了“低技能普遍过剩、高技能始终紧缺”的问题。

(二) 公共服务供需的结构性矛盾依然突出，尤其体现在教育、住房和“家门口”服务三大方面

从整体上看，上海的公共服务水平已居于全国乃至世界前列，但是发展不平衡、不充分的问题依然存在，尤其是教育、住房和“家门口”服务 3 个方面，广大市民反响强烈，甚至成为制约中高端人才集聚、加剧阶层分化和贫富差距、影响上海核心竞争力的重要因素。

1. 优质教育资源分布不均衡依然存在

虽然近年来上海出台了《上海市高中阶段学校招生录取改革实施办法》等一系列重大教育改革措施，努力推动教育均衡发展，但总体上教育发展不均衡的问题依然突出，在一定程度上显著加剧了社会焦虑感，容易引发各类社会矛盾和风险。数据显示，上海妈妈的焦虑指数居全国第 1 位，⁴80 后上海妈妈们成为全国最焦虑人群，“子女升学”成为困扰 80 后妈妈的最大因素。优质教育资源分布不均衡成因复杂，目前主要有 3 个方面原因：

一是教师的素质水平仍有差异。例如，黄浦、徐汇、杨浦等中心城区的公办小学中高级职称教师占比均在 70%~80%，而浦东、金山、奉贤仅为 40%~60%。不仅如此，越是名校，越是中心城区的学校，由于发展平台好，越容易吸引名校毕业生，由此导致师资累积出现“马太效应”。

二是优质教育资源的投入仍有差异。虽然上海教育生均投入已基本均衡，甚至郊区还超过部分中心城区，⁵但是一方面长期累计的差距不可能短期快速消减，另一方面很多优质教育资源是以项目形式拨付，如开展“试点”、创建“示范”等形式带来的新增优质教育资源，往往优先分配到基础较好的学校。

三是社会资源的支持仍有差异。全社会对教育的支持是教育发展的最大助力，往往一些名校和名校长，更能够利用、募集优质的社会资源，在校外实践、素质教育等方面获得更大优势，如一些好学校，很容易邀请到知名科学家、艺术家和社会人士到校指导学生、开办讲座。

2. 住房供给仍然不足，高房价成为影响上海社会发展和稳定的重大因素

近年来，上海房价和租金都在高位，这不但影响城市经济活力，更在一定程度上拉大贫富差距、引发阶层冲突、影响社会稳定，成为上海推进社会高质量发展必须解决的核心问题。整体看来，上海住房问题除了较为复杂的宏观经济因素外，更为重要的是供给不足。

一是住房总量供给不足。从伦敦、巴黎、东京等国际大都市的经验看，人均 GDP 达到 2 万美元后，人均住房面积将停滞于 30~40 平方米之间。目前上海人均 GDP 已经超过 2 万美元，按人均住房使用面积 30 平方米(以得房率 75%进行折算，建筑面积为 40 平方米)和常住人口 2400 万推算，实际需要住房的建筑面积为 9.6 亿平方米，⁶缺口高达 2.6 亿平方米；如果考虑到常住人口增长到 3000 万，这个缺口很有可能扩大到 3.5 亿平方米。

二是新房建设供给速度不足。世博会之后，近 10 年来上海新房年竣工面积从高峰期的 2800 万平方米陡然下降到平均每年不足 1600 万平方米，面对新市民刚需、原有市民的改善性需求以及旧改新增需求，必然捉襟见肘。相比之下，近 10 年重庆平均每年竣工住房近 3000 万平方米，⁷长沙竣工近 1000 万平方米，⁸这是这两个城市房价相对平稳的关键原因。

三是住宅有效供给不足。上海新建住房与城市轨道交通规划、产业发展规划、基础设施规划匹配度不足，部分远郊区新房去化速度很慢，难以缓解实际住房问题。同时，住房的房型、面积也与结构性需求不匹配，尤其是日益崛起的改善性需求很容易推高房价。

四是老旧住房居住品质不佳，容易放大改善和置换需求。目前上海很多 20 世纪建造的老旧小区，不仅存在缺乏电梯、停车位等问题，还由于“小梁薄板”的建筑结构存在较为突出的安全隐患。因此，在全市二级以下旧里改造完毕之后，上海依然还面临突出的大规模旧改难题。

3. “家门口”公共服务资源配置仍不足

虽然当前上海“家门口”公共服务已基本形成 15 分钟的可达半径，服务网络逐步形成，但总体看，资源配置仍存在结构性矛盾。一是服务内容存在结构性不匹配。总体而言，基本公共服务多，多层次公共服务少，能够下沉到社区的主要都是养老、健康、政务等基本公共服务，但是像文化、体育、亲子等吸引年轻人的多层次公共服务比较少，民生类的新商业服务也不足，如咖啡厅、餐馆、便利店等。二是服务时间存在结构性不匹配。不少社区服务与市民上班时间不匹配，服务人员按时上下班，一到周末就“铁将军”把门，大多只能覆盖老年人，大量就业年龄段人口难以享受服务。

(三)基层社会治理活力不足，制约社会治理结构的完善和风险应对能力的提升

目前上海基层治理秩序基本形成，尤其是在面对重大冲击的时候，显示出了强大的韧性。但是，在治理过程中更多还是依靠政府力量，社会参与相对不足，多元共治的活力还待培育。

1. 对全人群动员能力不足，市民参与治理相对有限

当前，居委会以动员老年人为主的情况并没有发生根本变化，大部分青年人和就业群体的工作、学习、娱乐、社交基本不依

赖社区，对社区的归属感、对社区事务的参与度依然不高。尤其是这两年重点推行的垃圾分类和疫情基层防控，工作重点和难点就是动员在职的中青年群体。

2. 社会发育不足，社会组织参与治理相对有限

社会组织是现代社会维护社会稳固的重要力量，尤其在服务和治理中发挥不可替代的专业机构作用。但是，目前上海的各类社会组织发育仍然比较薄弱，参与社会治理存在“三多三少”：公共服务参与多，难点问题治理介入少；承接政府发包项目多，自主创新项目少；政府全额拨款项目接得多，需要撬动社会资源项目接得少。

三、进一步推动上海社会高质量发展的举措建议

面对“两个一百年”新征程，上海在加快城市功能转型，实现经济高质量发展的同时，更要把“扎实推动社会高质量发展”作为社会建设的总体目标，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，高质量建成“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”的社会主义现代化国际大都市。

(一)持续推动居民收入倍增，促进收入水平整体提高

1. 优化职业技能培训，以产业升级拉动收入提升

当前，上海要把握好产业升级对收入的带动效应，在“培训一人、就业一人”的基础上，进一步努力推动实现“就业一人、培训一人”，让更多市民能够分享城市发展红利。一是加大技能等级提升的力度。上海应当根据产业升级和技术进步的要求，持续强化岗位技能提升培训，通过减免培训费用、吸引高级技师入沪等手段，加速劳动者从初级工、中级工、高级工到技师、高级技师的成长，最终能够培育出一大批具有专业技能和工匠精神的高素质产业工人队伍。二是加大新技能、新职业的培训力度。由人社部门牵头，根据企业需求，将社会急需的新技能和新职业，设置为“紧缺岗位”，通过补贴培训经费等方式，鼓励相近技能和岗位的职工向紧缺岗位转移。三是积极引入新型培训主体。当前产业发展日新月异，岗位需求也在不断变化中，导致传统以职业学校为核心的培训体系难以适应很多高科技企业和高端服务业不断变化的需求。为此上海应加快引入如凯捷大学、普华永道大学等由知名市场机构主办、直接对接产业前沿需求的培训机构，通过为企业度身定制培训计划，加快人力资源提升。

2. 规范发展灵活就业，保障灵活就业人员收入和权益

一是加快社会保障的全覆盖。探索出台适应跨平台、多雇主间灵活就业的权益保障、社会保障等政策，借鉴深圳等城市经验，适时向灵活就业的外省市户籍居民开放医疗、养老、工伤事故以及住房公积金等保险保障。二是为网上灵活就业提供更好的就业服务。推动完善电子合同、电子发票、电子印章、电子签名、电子认证等数字应用的基础设施，为在线办公提供有效支撑。试点通过网络平台开展经营活动的经营者，可使用网络经营场所登记个体工商户。引导互联网平台企业降低个体经营者使用互联网平台交易涉及的服务费，吸引更多个体经营者线上经营创业。结合双创示范基地建设，支持建立灵活就业、“共享用工”服务平台，提供线上职业培训、灵活就业供需对接等就业服务。三是加强新业态新模式就业统计监测研究。实施新业态成长计划，建立微经济等新业态成长型企业名录，及时跟踪推动解决就业的政策堵点。

3. 提高劳动报酬占比，促进收入分配不断优化

未来，上海要对标国际，不断提高劳动报酬占GDP比重，力争在2025年达到50%以上，在2030年超过发达经济体55%的平均水平，争取在2035年达到60%~65%的较高水平。在初次分配中，要继续稳妥调整最低工资标准和社会平均工资水平，加快完

善企业、机关事业单位的薪酬分配制度，统筹推动职工工资正常增长机制落地。在二次分配中，用好个人所得税的调节作用，根据上海生活消费成本及经济发展水平，加大对工薪阶层的税收减免力度，尤其是以自贸试验区建设为契机，向中央争取在上海试点个人所得税改革，以社会平均工资为基准，大幅提高个税起征点，增加个税抵扣范围及额度，降低最高边际税率。

(二) 多管齐下推动教育深化改革，在教育均等化上有更大作为

1. 培养好优秀教师：加强人才队伍建设，切实扩大优质师资供给

借鉴科技人才队伍建设经验，为中小学教师设立专门的市级人才计划，每年新招聘、引入 100 名左右优秀青年教师。力争通过 10 年左右的时间，培育出一大批优秀的骨干老师，打造出一支优秀的校长接班团队。对于入选人才计划的青年教师，一是每年增加额外补贴，由市财政专项支出，不计入学校绩效。二是形成“规培”体系，新教师进入后先到办学声誉较好的学校接受 3~5 年的系统培训，然后相对均衡地分配到各个学校。三是提供市级成长平台。纳入计划的年轻老师，在岗位晋升、课题申报、职称评定、继续教育等方面，不占用本校指标，由市教委统一安排。同时，搭建全市资源平台，通过与名师结对子、全市范围轮岗等多种形式，促使青年教师迅速成长为骨干，在教育一线“唱主角”“挑大梁”。

2. 办好优质学校：规模化消除薄弱学校，提升优质学校数量

一是适度推进区域内学校合并，尽快消除薄弱学校。充分借鉴北京义务教育改革经验，根据当前各校教育质量，有序推动区域内强弱学校合并，科学增加每个优质学校的班级数和学生数，力争用 3~5 年时间，基本消除口碑特别差的学校。二是以分校形式提升新办学校质量。对于今后需要新建的学校，要改变原来由好学校托管的松散模式，尽可能采用直接设立为优质公办学校分校的紧密模式，积极回应市民对优质教育的诉求。

3. 加快推进义务教育资源从“指标式”均等转向“内涵式”均等

建立促进优质资源在校际间平均分配的体制机制，一是加快试点经验的复制推广。要改变原来试点项目“只见试点不见推广”的模式，试点完毕之后加快全区推广。同时，对能带来丰富资源的各种试点机会、创新项目，也应该平均分配到不同层次和学校。二是建立社会资源支持学校发展的良性机制。教育部门要对各类支持教育发展的社会资源进行统筹，明确优先扶持薄弱学校的原则。与此同时，要打造几个有影响力、可持续的典型项目，鼓励社会各界积极参与这些项目的发展。例如，上好“开学第一课”：利用上海专家多的优势，邀请国内外知名人士、专家院士进入普通中小学，持续讲授“开学第一课”，让更多普通学生与顶尖专家面对面；办好课后“兴趣班”：推动全市外语学院、音乐学院、戏剧学院、国画学院、表演学院、体育局、文化和旅游局等资源丰富的企事业单位，进校承办课后兴趣班，让更多学生享受到顶尖的文体、科创等资源。

4. 加快推进基础教育数字化转型

推动教育信息化从“简单应用”走向“深度融合”。一是持续开展云上教育，打造新型数字化学校。做强做大上海微校、“海上名师坊”“空中课堂”等已有的互联网教育平台，不断丰富充实全学段、多学科的在线学习资源库，扩大其辐射面和影响力，促进更多学生从中受益。二是探索利用信息技术开展“因材施教工程”。建立“学生成长大数据”服务平台，帮助学校、老师关注学生的身心健康及课业完成情况，并记录学生在成长过程中的相关数据，形成客观完整的数据档案，对学生实现个性化的数字画像，分析学生的强项和弱项，进而有针对性地布置差异化的家庭作业，尽力挖掘每一个孩子的优势、天分，引导学生个性化发展。

(三) 把握住住房供应节奏与结构，形成符合超大城市特点的住房供给方式

住房问题的核心在于供需不平衡，上海必须加大住房供给数量，优化供给结构，切实满足广大市民“住得更好”的殷切期盼。

1. 加快住宅供应节奏

到 2035 年，上海还有 3 亿平方米的土地可用于住宅建设，“十四五”和“十五五”期间，上海应加大住宅土地供应力度，力争未来 10 年，总量上新增住宅土地供应不低于 2.5 亿平方米；节奏上“先重后轻”，在“十四五”期间，以每年不低于 3000 万平方米，累计不低于 1.5 亿平方米的土地供给量，基本扭转上海住房供给不足的问题。

2. 优化住宅供应结构

在区位上，鉴于中心城区土地资源紧张、空间较为紧凑，建议在近郊区，尤其是五大新城、轨道交通站点周边，大力推进地铁上盖建设高密度的 TOD 社区，并积极完善配套公共服务，导入对青年人具有吸引力的优质教育、文化、体育服务。在户型上，适当增加中套型供应，即 100 平米左右三房户型的供应，支持中等收入家庭“真实改善”需求。

3. 大力发展租赁住房

按照国际经验，大都市租赁住房一般占全部住房面积的 35%，而目前上海只有 26%。为此，上海要进一步完善以公共租赁住房、市场化租赁房和政策性租赁房为核心的大都市租赁住房体系，特别是要以集体建设用地为突破口，大规模增加政策性租赁住房的数量，争取到“十四五”末有效供给至少 60 万套高品质平价租赁房源，尽最大可能平抑租赁住房的租金，解决新市民的住房租赁问题。

4. 加快推进老旧住宅更新

在全市二级旧里改造完毕之后，上海要把提升中华人民共和国成立后到 1990 年代建造的老旧房屋居住品质作为新一轮旧改和城市更新的重要任务。要加快建立老旧房屋定期更新机制，探索利用 PPP 模式对不成套职工住宅和“小梁薄板”等存在安全隐患的房屋进行拆除重建。要提升旧住房修缮改造水平，通过加固房屋结构、加装电梯、维修管道、整治楼道内外环境、增加车位配套、增加智能末端配送设施，提升居住的基础设施水平。

(四) 以“家门口”服务为切入点，打造社区生活共同体，激发基层治理活力

服务是动员的前提和基础，上海基层社会治理创新要从“重管理、稳秩序”向在秩序基础上“重服务、激活力”转变，以“家门口”服务站为依托，打造“人人都能有序参与治理、人人都能拥有归属感和认同感”的社区生活共同体。

1. 加快构建全人群服务的“家门口”服务体系

充分整合多方力量和资源，共同投入“家门口”服务体系建设，让不同年龄段、不同层次的居民都能在家门口获得服务。一是进一步推动各类服务下沉。按照“以更优的供给满足人民需求，用最好的资源服务人民”的原则，尽最大能力将各类文化、体育、健康、教育等公共服务资源持续向居民社区下沉，让居民社区既成为基层治理的主要平台，也成为服务集成的主要载体。二是形成社区服务新配套清单。根据社会发展需求，把传统的配套银行、邮局等社区服务，转为配套咖啡店、早餐店、便利店、快递点、健身场等新服务，让社区更加具有烟火气。

2. 坚持社会化运营新机制，让社会组织在“家门口”服务中“蝶变”

把“家门口”服务作为社会组织参与基层社会治理的主战场，在具体服务中增强社会组织撬动资源、组织资源的能力。一是引导枢纽型社会组织运营家门口服务站点。按照“政府补贴、社会服务”和“公益、商业分类定价”等原则，鼓励社会专业力量组织运营“家门口”服务站点，力争在每个街镇至少培育一家专业机构，专门负责运营“家门口”服务站点，实现全人群、全时段、全天候的服务。二是鼓励更多专业性社会组织投入“家门口”服务。对于基本公共服务之外的多层次服务，应在枢纽型社会组织之下，培育引导更多专业性社会组织开展托育、文体等方面的公益性、半商业性服务。

3. 通过全人群服务，实现全人群动员

在全人群服务过程中，要着力激发居民参与基层治理的活力与动力。一是充分利用自治机制，精准挖掘居民需求。坚持“家门口服务在家门口议”，在“听证会、协调会、评议会”广泛征询居民意见的基础上，积极利用大走访、各类线上平台、“12345”反馈信息等渠道，鼓励不同身份、年龄、背景的居民提出需求和想法，让服务从一开始就扎根于居民社区。二是广泛动员居民力量，共同参与服务建设。要善于把一些服务空间的管理工作交给居民志愿者，如让擅长于花草的居民来装扮服务空间，让年轻人自己维护夜晚图书馆、自习室的秩序等。同时，更要挖掘社区的能人、达人、贤人，把社区内生资源释放出来，让更多居民志愿者参与瑜伽、托育、学生托管、书画、乐器等有一定专业性的服务项目。三是有效设立激励机制，鼓励居民踊跃参与。要改变传统的财物激励的方式，建立“以志愿服务换家门口服务”的激励机制，尤其是一些相对稀缺的公益性服务和半商业化服务，可以优先提供给积极参与治理、踊跃参与“家门口”服务体系建设的居民，形成“参与志愿服务越多、享受服务越多”的正向激励。

参考文献：

- [1]上海市人民政府发展研究中心. 上海高质量发展战略路径研究[M]. 上海：格致出版社、上海人民出版社，2019.
- [2]陈群民，等. 上海改革开放 40 年大事研究·卷九·民生优先[M]. 上海：格致出版社、上海人民出版社，2018.
- [3]上海市住房和城乡建设管理委员会. 上海市房地产业发展报告：2018[M]. 上海：上海人民出版社，2018.
- [4]王湃，等. 住房保障研究进展与趋势[J]. 上海国土资源，2015(2).
- [5]冯俏彬. 促进社会组织发展的国际经验及启示[J]. 中国财政，2014(12).
- [6]北京师范大学“中国民生发展报告”课题组. 中国民生发展指数总体设计框架[J]. 改革，2011(9).
- [7]上海市浦东新区民政局、中共上海市浦东新区地区工作委员会. 浦东新区居“家门口”服务站政务服务延伸工作方案[R]. 2019.
- [8]杨国强，等. 上海开放型经济 30 年[M]. 上海：上海人民出版社，2008.

注释：

- 1 数据来源：中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院立项资助“新时代特大城市居民生活状况调查”。
- 2 恒大研究院、智联招聘发布的《最具人才吸引力城市 100 强》系列报告。
- 3 由中美学术团队在上海交通大学联合发布。

4 2017 年《中国妈妈“焦虑指数”报告》, 网址:<http://www.chinanews.com/life/2017/05-15/8224076.shtml>。

5 过去上海中心城区发展比郊区快, 对教育资源投入较多。2010 年前后, 中心城区的生均投入普遍高于郊区, 甚至相差 10 倍。

6 2019 年底上海全市住房总建筑面积还不到 7 亿平方米。

7 2020 年重庆市常住人口 3124 万。

8 2020 年长沙市常住人口 850 万。