



纪念浦东开发开放 20 周年丛书

浦东之路：

P U D O N G Z H I L U

社会建设经验与展望

SHEHUI JIANSHE

JINGYAN YU

ZHANWANG

陶希东 著

 上海人民出版社



纪念浦东开发开放 20 周年丛书

浦东之路：

P U D O N G Z H I L U

社会建设经验与展望

SHEHUI JIANSHE

JINGYAN YU

ZHANWANG

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浦东之路. 社会建设经验与展望/陶希东著. —上海: 上海人民出版社, 2010

(纪念浦东开发开放 20 周年丛书)

ISBN 978 - 7 - 208 - 09172 - 6

I. ①浦… II. ①陶… III. ①社会事业—成就—浦东新区②社区—城市建设—成就—浦东新区

IV. ①F127.513②D619.513

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 037233 号

责任编辑 罗俊华 张宁芳

封面装帧 王小阳

纪念浦东开发开放 20 周年丛书

浦东之路：社会建设经验与展望

陶希东 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 20.25 插页 4 字数 210,000

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09172 - 6/F · 1935

定价 28.00 元

“纪念浦东开发开放 20 周年”丛书编委会：

编委会主任：潘世伟

编委会副主任：左学金 陈高宏

编委会成员：潘世伟 左学金 陈高宏 童世骏 洪民荣

沈国明 熊月之 黄仁伟 袁恩桢 权 衡

李幼林 陆 星 殷仲歧 陈建华

主 编：左学金 陈高宏

副 主 编：李幼林 权 衡

总序

中共上海市委常委、浦东新区区委书记 徐麟

2010年是上海世博会召开之年,也是浦东开发开放20周年。1990年4月18日,党中央、国务院正式宣布开发开放上海浦东。这是在我国改革开放总设计师邓小平同志亲自倡导下,在长期酝酿、研讨论证的基础上,以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体高瞻远瞩、审时度势作出的一项重大决策,具有极为重要的战略意义。进入新世纪,以胡锦涛同志为总书记的党中央十分关心支持浦东开发开放,要求浦东“在更高的起点上实现快速发展”。20年来,浦东新区坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持走中国特色社会主义道路,按照国家战略的定位要求,创造性地把中央的决策和市委的部署转化为开发开放的生动实践,在快速城市化、跨越式工业化、率先市场化、不断国际化的过程中,实现了跨越式发展,一座外向型、多功能、现代化的新城区在浦江东岸崛起。

党的十一届三中全会开启了我国改革开放波澜壮阔的历史进程,浦东开发诞生于这一历史进程之中,始终与改革开放共奋进,与时代发展同步伐。作为中国改革开放的“一张王牌”,浦东开发开放承载着国家战略的历史使命。中央始终高度重视浦东开发的推进和深化,党的十四大、十五大、十六大和十七大报告相继提出,要发挥上海浦东新区在改革开放和自主创新中的重要作用。20年来,在中央的亲切关怀和全国人民的大力支持下,在上海市委、

市政府的正确领导下,“开发浦东、振兴上海、服务全国、面向世界”的方针得到了坚定不移的贯彻。浦东开发以艰苦创业的历程和举世瞩目的成就,成为“上海现代化建设的缩影”、“中国改革开放的象征”。浦东开发开放国家战略的成功,为我们坚持和发展中国特色社会主义道路,进一步增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性,提供了宝贵的经验和启示:深入推进改革开放、在新的更高起点上实现快速发展,必须坚持不断解放思想、与时俱进,必须坚持以开放促改革、促发展,必须坚持科学发展、体现国家战略的要求,必须坚持以人为本、推动社会全面进步,必须坚持以一流党建促一流开发。

2009年4月,国务院批复同意南汇区行政区域整体划入浦东新区,这是继1990年4月宣布开发开放浦东、2005年6月批准浦东率先进行综合配套改革试点后,浦东开发开放国家战略的空间进一步拓展,浦东开发开放国家战略的内涵进一步提升,浦东开发开放也由此进入二次创业的新阶段。为全面展示浦东开发开放的生动实践和成功经验,进一步坚定全区干部群众走中国特色社会主义道路的信心和决心,增强在更高起点上推进浦东开发开放国家战略的使命感和责任感,推进浦东第二次创业,努力实现第二次历史性跨越,浦东新区筹划开展浦东开发开放20周年系列纪念活动,其中包括举办浦东开发开放成果展以及拍摄《浦江之东》等影视作品,也包括出版一系列丛书,丛书中既有专家学者的研究成果,也有干部群众的亲身体会,既有专业部门的梳理总结,也有社会各界的建言献策,比如反映参与浦东开发的一些老领导和同志们亲身经历的《浦东一日》一书,反映上海社科院专家学者专题研究成果的《浦东之路》丛书,由曾经编撰《井冈山精神》、《延安精神》的国防大

学课题组承担撰写的《浦东精神》一书，由中央党校课题组承担的《上海浦东和谐发展之路探索》一书，还有《浦东开发开放二十年大事记》，等等。编辑出版这一系列丛书，主要是通过总结浦东 20 年的成功经验，记录浦东 20 年的巨大变化，系统反映浦东开发开放成果，让更多的人了解浦东、关心浦东、支持浦东开发开放，激励更多的人热爱浦东、参与浦东开发开放的伟大事业，进一步推动浦东科学发展、和谐发展。借此机会，我代表浦东新区区委、区人大、区政府、区政协，向所有参与、关心、支持、关注浦东开发开放的中外朋友们表示衷心的感谢，并致以崇高的敬意！

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。站在新的历史起点上，我们应该更加清醒自觉地把握时代发展的内在要求，更加积极主动地承担国家战略的光荣使命，在上海市委、市政府的正确领导下，深入学习实践科学发展观，牢牢把握发挥“两个作用”的定位，按照“五个走在前列”的要求，大力弘扬“只争朝夕、勇立潮头、崇尚科学、开放包容”的二次创业精神，坚持以科学发展、功能提升为主线，努力在加快发展转型、深化制度创新、对内对外开放、激发社会活力等方面实现新的突破，真正把浦东建设成为科学发展的先行区、“四个中心”的核心区、综合改革的试验区以及开放和谐的生态区，为建设中国特色社会主义作出新的贡献！

是为序。

2010 年 3 月 18 日

前 言

进入新世纪以来,中共中央根据国内外经济发展的阶段和特点,按照社会经济发展的内在规律,从战略高度出发提出了“科学发展观”的新执政理念和建设社会主义和谐社会的新目标,旨在促进我国政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”协同发展。当前,从中央到地方各级政府,都在大力贯彻落实科学发展观和社会建设的政策措施。自20世纪90年代初实行开发开放政策以来,特别是2005年中央将浦东新区作为第一批综合配套改革试验区,浦东新区已经成为我国最具竞争力、最现代化的都市城区之一。近年来,上海市和浦东新区政府根据国家要求和上海实际,不断创新城市发展模式,在经济建设、城市管理、文化发展等诸多领域取得了举世瞩目的成就,特别是在社会建设方面进行了诸多改革创新,取得了明显成效。基于此,按照历史—现时—未来的纵向思维,客观评价浦东新区社会建设的成效,全面总结浦东新区社会建设的模式与经验,并按照社会发展趋势,设计未来20年新浦东社会建设的路径与政策框架,对推动上海和新浦东科学发展、和谐发展具有重要的理论和现实意义。

全书内容包括四个章节:第一章为浦东由传统乡村社会向现代社会的转型,首先阐述了社会建设这一国家战略的形成及其内涵,然后对浦东社会特点及其建设的特殊效应进行了总揽性、战略性的归纳和总结,最后得出了浦东新区社会建设带给我们的几点重大启示。这一章在某种程度上起到了对

全书内容的精炼和总揽作用。第二章为浦东新区开发开放 20 年社会建设的历史过程,按照“侧重哪方面建设、建设什么、怎么建设”的逻辑,对浦东开发开放 20 年的社会建设进行了三个阶段的划分,并较为系统地梳理了每个阶段的重要建设内容和重大举措。第三章为浦东新区社会建设的模式与经验,在介绍国内外社会建设特色模式的基础上,总结了浦东新区“政社合作伙伴”模式及其特点,并从九个方面对这一模式进行了系统的经验总结和解读。本章是本书的重点内容,所占篇幅较大。第四章为新浦东社会建设的路径和战略选择,通过分析浦东新区社会建设存在的主要问题,按照发展型社会的趋势和要求,探索性地提出了新浦东在未来二十年进一步推动社会建设的基本原则、路线图、重点任务、战略选择和建设举措。

目 录

总序	1
----	---

前言	1
----	---

第一章 浦东由传统乡村社会向现代城市社会的转型

第一节 社会建设是一项宏伟的国家战略	2
--------------------	---

一、中国社会建设战略的提出	2
---------------	---

二、社会建设的内涵	8
-----------	---

三、社会建设的动力机制	14
-------------	----

第二节 浦东新区社会的特殊性及其建设效应分析	15
------------------------	----

一、浦东开发开放 20 年社会建设的主要成就	15
------------------------	----

二、浦东新区社会及建设的特殊性	18
-----------------	----

三、浦东新区社会建设的综合效应	28
-----------------	----

第三节 浦东新区社会建设的重大启示	35
-------------------	----

一、一流城市需要一流的社会事业	35
-----------------	----

二、社会建设也是投资环境和重要生产力	36
--------------------	----

三、社会事业必须与经济高速增长同步协调发展	37
四、政府改革创新是中国城乡社会建设的主导力量	38
五、科学理性和公众参与是社会建设取得成功的两大法宝	39
六、改善民生和促进人的现代化是社会建设的终极目标	40

第二章 浦东新区社会建设的历史过程

第一节 以城区为主的社会建设思想启动与社会事业策划阶段

(1990—1994) 41

一、成立专门的社会建设与管理机构:社会发展局	44
二、编制社会事业发展及形态布局的相关规划	47
三、加大社会事业投资力度,拓宽社会投资来源	49
四、建立社会事业资源配置市场,促进社会发展产业化、市场化	50
五、成立社区服务行业协会,编制社区规划	51

第二节 城乡并行、数量质量并重的社会功能开发与提升阶段

(1995—2004) 52

一、制定《浦东新区社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》	54
二、注重并强化社会事业和社会保障体系建设	56
三、加强城乡社区管理、社区建设和社区服务	74
四、全面启动社会组织和社工队伍建设	86

第三节 城乡一体化的社会体制创新与内涵式建设阶段

(2005 年—至今) 91

一、构建均衡、高效、优质的城乡基本公共服务体系	94
-------------------------	----

二、构建“就业、保障、救助、帮困”四环联动的大保障格局	103
三、继续优化政策环境,大力培育社会组织	112
四、深化社区管理体制机制的改革与创新	115
五、深化社会工作职业化、专业化建设	118

第三章 浦东新区社会建设路径与经验

第一节 国内外社会建设的特色模式	121
一、北欧社会建设模式:普遍福利型	121
二、美国社会建设模式:小政府、大社会	124
三、东亚社会建设模式:传统文化继承更新	131
四、中国香港社会建设模式:社会服务社工化	136
第二节 浦东新区社会建设路径及经验	139
一、浦东新区社会建设路径:政社合作伙伴	140
二、浦东新区社会建设的基本经验和举措	142

第四章 未来新浦东社会建设的战略选择

第一节 新浦东社会建设存在的主要问题	193
一、社会事业设施和服务资源短缺的问题依然存在	193
二、社会资源配置和公共服务的公平性有待进一步提高	201
三、社会组织管理体制有待进一步完善	207

四、社会结构有待进一步调整与优化	214
五、公共服务供给模式有待进一步完善	219
六、社会事业财政投入及结构有待增强和优化	221
第二节 新浦东社会建设的路径与战略选择	224
一、新浦东社会建设的指导思想与基本原则	224
二、新浦东社会建设的四系统路线图	228
三、新浦东社会建设的七大任务及路径选择	230
四、新浦东社会建设的重大战略及其策略	237
附录	262
浦东新区成陆及其政区演变	262
《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》	279
《关于着力转变政府职能建立新型政社合作关系的指导意见》	284
《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》	291
《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见》	295
《浦东新区进一步促进养老服务事业发展的财政扶持意见》	300
后记	307

第一章 浦东由传统乡村社会向现代城市 社会的转型

在上海市区的东北角,有一块由黄浦江和长江围成的三角形区域,名字叫浦东新区。上海地区的成陆肇始于距今 4 000—6 000 年前的几条古代冈身,但它们都远离今日的浦东。浦东成陆主要是由长江携来的泥沙不断冲积扩张,并借助人工海塘的建设,由西向东、由北向南逐渐推进而成。浦东的成陆时间只有一千三四百年,是一片年轻的土地。浦东作为一个具有六七百年历史的区域名称,在各个历史时期具有不同的内涵。伴随着人类历史的发展,浦东也经历诸多变化:在产业结构上,发生了从盐业向棉业向工业再向现代服务业的转变;在行政区划上,发生了从多元分治向统一管理的转变(详见附录一“浦东新区成陆及其政区演变”);在社会形态上,发生了由封闭社会向开放社会、乡村社会向城市社会的转变。特别是自 1990 年浦东开发开放以来,浦东新区在经济、文化、社会等领域取得了举世瞩目的发展成就。截至 2008 年底,浦东新区总面积为 569.57 平方公里,常住人口 305.7 万,其中户籍人口 194.28 万,外来流动人口 127.3 万,全境辖 12 个街道、11 个镇。^①目前浦东新区已经成为“中国改革开

^① 陆家嘴街道办事处、潍坊新村街道办事处、金杨新村街道办事处、浦兴路街道办事处、南码头路街道办事处、洋泾街道办事处、沪东新村街道办事处、周家渡街道办事处、上钢新村街道办事处、东明路街道办事处、塘桥街道办事处、花木街道办事处、金桥镇、高行镇、张江镇、北蔡镇、合庆镇、三林镇、高桥镇、高东镇、曹路镇、唐镇、川沙新镇。

放的象征”、“上海现代化建设的缩影”、“长江流域经济发展的龙头”和“上海建设经济、金融、贸易、航运 4 个中心的核心区”,更是一个外向型、多功能、现代化的新城区。本章在分析社会建设内涵的基础上,试图对浦东新区社会建设的综合效应和重大启示做出战略性、总体性的阐释和分析。

第一节 社会建设是一项宏伟的国家战略

一、中国社会建设战略的提出

(一) 实施社会建设战略的缘由

1. 中国由生存型社会进入发展型社会新阶段

新中国经历 60 年的发展,特别是最近 30 年的改革开放,创造了经济发展的世界奇迹。^①进入 21 世纪之后,随着我国人类发展指数、^②社会需求结

① 30 年的实践表明:中国改革开放的伟大事业取得了初步的巨大成功,十几亿人口摆脱贫困、告别温饱,浩浩荡荡地进入小康社会,绘出了一幅令世人叹为观止的壮丽画卷:经济增长创造了持续 30 年年均 9.8% 的世界奇迹;人口平均预期寿命从改革开放之初 1981 年的 67.77 岁提高到 2005 年的 72.95 岁,年均提高 0.22 岁;文盲率则从改革开放之初 1982 年的 22.81% 下降到 2000 年的 6.72%;每十万人人口中的大学生数由 1982 年 615 人提高到 2005 年的 5178 人;国际地位大大提高;GDP 总量在世界各国的排位,按汇率折算,从改革开放之初的第 10 位上升到第 4 位,进出口总额由 27 位上升到第 3 位,中国商品已经遍布全球。更加重要的是,中国作为联合国安理会 5 个常任理事国之一,在国际事务中的重要作用日益突出,正在成为多极化世界中的重要一极。参见郑京平:《中国经济奇迹之源:开放的市场经济——关于中国改革开放 30 年的思考》,载于《中国共产党新闻网》2008 年 10 月 7 日。

② 根据《2005 中国人类发展报告》,人类发展是指人的能力的提升,它更加强调全社会成员的共同发展和人的全面发展。这里的“能力”具有多方面的含义:健康长寿的(转下页)

构、经济结构、消费结构、社会结构和制度结构的变化,我国已开始进入从生存型社会向发展型社会过渡的新阶段,发展的目标逐步聚焦于人的自身发展。这一阶段,在基本解决温饱问题的基础上,人们对文化、教育、医疗、环保等公共服务的需求将会明显增加,公民的政治参与意识、市场竞争意识、公共意识也将日趋强烈,这就需要政府不断增强公共服务能力,提高公共服务的能力和效率。与此同时,2003年以来,我国人均国内生产总值突破了1 000美元,进入了人均GDP 1 000—3 000美元的发展阶段,整个社会也进入了一个发展战略期和矛盾凸现期,各种社会矛盾不断凸现出来,这对政府的执政能力、执政水平,将带来巨大的压力和挑战。具体而言,这一阶段中国社会治理面临的矛盾主要包括:第一,社会总体贫富差距不断拉大。自2000年开始,我国的基尼系数^①已越过0.4的警戒线,2006年则升至0.496。总人口中的20%最低收入人口占收入的份额仅为4.7%,而总人口中的20%最高收入人口占总收入的份额却高达50%,这说明中国社会的贫富差距已突破了合理

(接上页)能力;获得文化、技术和分享社会文明的能力;摆脱贫困和不断提高生活水平的能力。人类发展指数(HDI)是一个三项指标的加权指数,这三项指标分别为预期寿命、受教育水平(识字率和入学率)和经济发展水平(GDP)(参见舒泰峰:《中国人类发展指数出台记》,载于《瞭望东方周刊》2005年12月30日);根据《2005中国人类发展报告》,2003年中国的人类指数达到0.755,高于发展中国家的平均水平的0.694和中等人类发展水平国家的平均值0.718,排名从1991年的第101位上升到2003年的第85位,上升幅度达20%,取得了有史以来最快的人类发展速度。参见迟福林、殷仲义:《发展型社会:惠及13亿人的基本公共服务》,载于《人民论坛》2008年第12期,第58—59页。

① 基尼系数是国际上常用的一种收入差距的测量指标,其数值在0—1之间。数值越高,收入分配的不均等程度越高。按照国际通常标准,基尼系数在0.3以下为最佳的平均状态,在0.3—0.4之间为正常状态,超过0.4为警戒状态,达到0.6则属于危险状态。

的限度。^①第二,城乡居民收入差距进一步拉大。1980年城镇人均可支配收入是农村人均纯收入的2.5倍,到2003年该比例扩大到3.23倍;2006年,中国城乡居民收入差距比为3.10,加入社保因素后上升为3.71。第三,高低收入群体差距悬殊。2006年,城镇居民人口中20%的最高收入组的收入(25410.8元)是占城镇居民人口20%最低收入组(4567.1元)的5.6倍;农村居民中20%的最高收入组的收入(8474.8元)是占农村居民人口20%最低收入组(1182.5元)的7.2倍。^②第四,区域贫富差距持续拉大。从1999年到2005年的六年间,东西部人均GDP差距由6430元扩大到13230元,增加了一倍多。东部地区城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入都是西部地区的1.5倍。第五,群体性事件不断增多,社会利益冲突不断加剧,基层社会稳定面临新的挑战。根据2005年中国社科院编的《社会蓝皮书》统计表明,从1993年到2003年间,我国群体性事件数量已由1万起增加到6万起,参与总人数也由约73万人增加到约307万人,2007年群体性事件已经超

① 对此问题,学术界存在不同的看法:一方面,乐观者认为,我国的基尼系数超过0.4的国际警戒线,但因城乡差距大是造成我国基尼系数较高的原因之一,因此不能照搬国际统计口径。而且,我国经济处在发展上升阶段,从总体上看,贫困人口是逐步在下降和减少,人民群众的生活水平逐步提高。同时,由于我国居民分布在城乡分割的二元结构中,再加上城乡分割的户籍制度和就业制度,居民很难体会到城乡之间的收入差距。而无论是城镇内部还是农村内部的基尼系数都仍处于合理区间内。另一方面,也有研究者认为,近几年我国基尼系数连续上升,并都在警戒线以上,贫困地区和贫困群体较之富裕地区和富裕群体差距较大,因此提醒说,若不采取相关措施,我国的贫富差距还有可能继续恶化。参见王仁贵:《研究者称中国基尼系数连续上升 贫富差距或恶化》,载于《瞭望周刊》2009年5月18日。

② 王仁贵:《研究者称中国基尼系数连续上升 贫富差距或恶化》,载于《瞭望周刊》2009年5月18日。