

唐晓腾

等著

现代化中的城市社会转型

历史图景及研究视角

XIANDAIHUA ZHONG DE
CHENGSHI SHEHUI ZHUANXING
LISHI TUJING YI YANJIU SHIJIAO



上海大学出版社

现代化中的城市社会转型： 历史图景及研究视角

唐晓腾 等著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

现代化中的城市社会转型：历史图景及研究视角/唐晓腾等著. —上海：上海大学出版社，2014. 4
ISBN 978-7-5671-1233-9

I. ①现… II. ①唐… III. ①城市-社会转型-研究-上海市 IV. ①D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 039619 号



现代化中的城市社会转型：历史图景及研究视角

唐晓腾 等著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 021-66135112)

出版人：郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海叶大印务有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 787×960 1/16 印张 19.5 字数 329 千字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

印数：1~2100 册

ISBN 978-7-5671-1233-9/D·153 定价：36.00 元

我们正处于一个大变革大转型的时代,上海也进入创新驱动、转型发展的关键时期。在这一阶段,社会利益深刻调整,社会群体思想多样,社会矛盾叠加交错,使得加强社会建设、创新社会治理,比以往任何时候都显得重要。党的十八届三中全会明确了全面深化改革的总目标,提出要深化社会体制改革,推进社会领域制度创新,加快形成科学有效的社会治理体制,充分激发社会活力,促进社会公平正义,确保社会和谐有序。而人们思想观念、利益结构、价值选择的复杂多变,又给社会有序治理和党委政府的科学决策带来前所未有的挑战。

调查研究是谋事之基、成事之道。2009年3月,我调入中共上海市委研究室社会处工作。当时的上海市委研究室正处于转型的特殊时期:一方面,因市委主要领导都从外省市调入,于是要求市委研究室加强调查研究,便于为主要领导决策提供更全面的情况和信息;另一方面,由于2007年换届后市委只设一个专职副书记,市委研究室一个处室为一个书记(或副书记)起草讲话稿的格局发生了改变,大多数处室的工作重点转为调查研究。基于这些变化,时任市委副书记、研究室主任的王战同志提出了“调研革命”的要求。2007年10月召开的党的十七大提出要“加强以改善民生为重点的社会建设”,作为市委研究室的社会处,这时就责无旁贷地和社会建设上理应有更高站位、更深思考、更远谋划。

出于工作的需要,为全面了解把握上海城市社会转型的现状和问题,真正发挥好市委领导的参谋助手作用,笔者会同处里的同事袁方、翁慧琳、潘智勇、徐欣等一道,带着问题和责任,冒着严寒和酷暑,走乡村、进里弄、访百姓,与广大基层干部群众促膝谈心、深入交流,讨论的问题既有社区管理与公共服务、民生保障与为民实事,也有现代化中居民的家庭生活、就业消费、群体关系、思想观念的变迁变化等。在调查研究中,我们不仅重视走进个体的生活世界,也注重进入现实

的公共空间，不仅关注社会现状及其成因，也研究发展趋势和内在规律。正是在这深入实际、反复比较和研究思考中，我们一方面接了“地气”、懂了“地气”，真正熟悉了百姓的话语体系，体会了百姓的安危冷暖，增进了与百姓的感情和联系，也对上海城市社会转型中的管理与服务工作有了更深入、更理性的思考，并学会用百姓视角、站在百姓立场想事情看问题，不以个人的体验代替群众的感知、以我们脑子里的幻想代替群众的实际需要，从而更正确地对待群众的关切。在此基础上，到 2013 年初我们先后共完成了 50 多篇调查报告，这些报告中有 40 来篇以内部材料《调查与研究》报送市委领导参阅，其中有 30 多篇得到市委领导的批示，有的直接进入市委领导决策，还有 10 来篇调研报告以市委白头文件的形式下发。现在收入本书的有 46 篇报告，应该算是我们四年来调研工作成果的主体。

调查研究本身也是一门学问，其真谛就在发现问题、分析问题和认识问题，最后找到解决问题的办法。马克思主义唯物辩证法告诉我们，问题总是客观存在的。坚持“问题”导向，强化“问题”意识，是领导干部做任何工作的着眼点，也是开展调查研究的切入点。开展调查研究，其目的就在于从具体细节中发现问题，从光鲜外表下看到“毛病”，从潜在隐患中研判方向，从机遇背后预估风险。失去问题意识，满脑子的“一片莺歌燕舞”，看不到问题，更看不到问题背后的成因及其发展趋势和潜在的风险，或视而不见、人云亦云，是最大的忧患。而要发现和找出问题，就必须静下心来，沉下身去，摸清底数、梳理情况，见微知著、举一反三，关注薄弱环节、找准短板。不深入基层、深入群众、深入实际，不了解、不掌握第一手材料，是不可能发现真问题的。只有对大量具体问题、表面问题进行系统梳理分析，透过现象看本质，才能从诸多矛盾、复杂关系中找出关键问题与突出矛盾。当然，这既是一种工作方法，更是一种思想作风。陈云同志强调要“交换、比较、反复”，就是为了认清楚事物的全貌，统一思想的分歧，把情况弄得更清楚，判断得更准确，经过深思熟虑，最后慎重决策。如果缺乏全方位怀疑、多角度求证，听信单一信源而草草作判断，难免被别人牵着鼻子走而误入歧途。调查研究既是在找真问题，也是在找新抓手。历史的经验还告诉我们，问题的解决不仅有赖于对问题本质的正确把握，还有赖于我们的行为方式和价值选择。勇揭短、善识短、能治短，反映的是一名领导干部的胆略和担当，体现的却是时代之需、使命之牵、责任之系。敢于面对问题，坚持用“问题”牵引学习，在学习思考中认识新矛盾、研究新情况、掌握新规律，善于用发展的眼光观察分析问题，准确把握问

题的共性与个性、隐性与显性,才能科学预测社会的发展演变趋势,从而增强工作的预见性和主动性。如果发现不了问题或看不清问题、回避问题,工作成效都将打折扣、打水漂,甚至背道而驰。本书虽然是调研工作的成果反映,但字里行间所透示出来的,却是调研工作的理念、视角、方法、形式和内容。因此可以说,这也是一本有关调查研究的实践版、案例版教材。

历史之目明,方可知未来。当前的中国,存在许多难解而待解的结。而群众的需求和期待,始终是执政党必须把握的根本问题。可在社会转型期错综复杂的利益格局下,面对市场化、信息化、民主化的大潮涌动,如何读懂百姓的期待,无疑是需要深思的首要课题。为避免调查研究出现形式化、模式化、功利化,在四年多的调研工作中,我们真正按照调查求深、问题求真、措施求实的基本要义,先后作了一些探索实践,既进行了面上综合调研,也开展了案例实证研究;既进行了常规性的座谈调研,也开展了田野性的蹲点调查;既有演绎式的量化分析,也有互动式的质性研究。从收入书中的调研报告可以看出,每个调研课题都不要求面面俱到,不以场面铺得大小来衡量成效,而是始终坚持“内容为王”,把握住重点要解决的问题,集中开展调研。在调研安排上,也注意防止程序化,避免过程精心安排、形式主义骗官僚主义,而是不拘形式、注重实效,做到点与面结合、定量和定性结合,即在点上“解剖麻雀”,又在面上系统总结,既作横向比较,更作纵向分析。调研报告的体例也没有固定格式,只注重从事实出发,把问题描述、分析清楚,表达力求言简意赅。同时,我们的一个认识定位是,政策研究的着力点不是在于把政策的积极效应最大化,而在于把政策的消极效应最小化,防范引发新的问题。

为便于把握书中的内容,本书对收录的46个调研报告按内在逻辑联系归纳为9个专题(章节)。这些专题既有对国际金融危机影响下上海社会生态的描写,也有对上海在推进转型发展中培育新型产业、国有企业改革、世博后续效应发挥,以及城市化中的乡村变迁、城市社会服务管理等研究;有现代化过程中市民社会参与和基层民主治理、外来人口融合发展的分析,还有青少年犯罪问题的思考,内容所涉及的面虽然比较广泛,但每一个章节的主题非常集中,每一篇调研报告所反映的一件事情、一个故事、一项政策,也都是具体、生动、鲜活的。同时,笔者还在每一个章节前面,编录了一段资料性的综述,让大家对当时的社会背景有一个系统了解;并附录了7个案例,便于大家对相关问题全面思考和客观把握。应当说明的是,本书的研究主要属于典型研究,是对区域性社会历史和

现实的客观描述，它并不能完全反映特大型城市的方方面面，更不能代表中国甚至东部地区大城市的全部，只能以“大背景、小缩影”来透视作为国际化大都市的上海社会转型中瞬间的历史片段和现实问题，以便探寻和思考在工业化、城市化双重影响下的中国特大型城市的现代化转型之路。当然，本书虽然能让读者收获一些新情况、新观点、新视角，但与花费的时间量和期望值相比，有价值的东西或许还远远不够。在此，作者为没能给大家提供系统性“营养快餐”深表歉意；同样，由于作者的学识和理论素养有限，书中肯定还有很多不足之处，有的内容还缺乏精耕细作，希望借此能得到学界朋友的批评和指导。

书中收录的调研报告，虽然都是由笔者和处里的同事撰写完成，但题目的确定、调研的组织、内容的提炼、思想的凝结，大多数源自市委研究室的领导，他们是王战教授、张道根教授、李琪教授、阮青先生、傅爱明先生、邢邦志先生，有的报告还是在他们手把手的教导和修改下完成的。对他们所给予的教育、指导、关心和帮助，在此表示诚挚的谢意！这些调研能顺利完成并且大多数成果得到市委领导的重视，还源于对现实问题及发展规律的准确把握和客观认识，这又受益于我与一些专家学者的经常性交流，他们的倾囊相授让我深受教育和启发，他们有曹锦清教授、肖唐镖教授、赵树凯教授、李友梅教授、贺雪峰教授、于建嵘教授、卢汉龙教授、徐永祥教授、张乐天教授、周建明教授、文军教授、顾东辉教授、吴瑞君教授、章友德教授、顾骏教授、陈家华教授，等等。对于他们多年来的教导、鼓励和帮助，在此表示深深的感谢！特别要感谢陆学艺老先生，近二十年来他一直把我看作自己的学生，给予悉心的关怀、指导和勉励，就在这篇前言将完稿时，陆老师却永远离开了我们。本书的最终出版还得到了多方面的大力支持和热心帮助，要感谢上海大学出版社郭纯生社长，责任编辑陈强老师、徐雁华老师，是他们的不懈努力和辛勤劳动，他们的敬业精神和真知灼见，为本书的完善、润色和付梓印刷添彩增辉。还要感谢处室各位同志的家属，是她（他）们的关怀备至和鼎力相助，才让我们能把大量精力投入到紧张的工作中。

对现代化过程中城市社会转型的研究，是一项庞大而又复杂的工程。因此，笔者个人乃至一个小团队四五个人的力量，肯定只是沧海一粟，也不可能研究出什么具有普遍意义的结论和规律。我们之所以要把这四年来调研成果结集出版，不是戚戚于惊人政绩、耿耿于显赫声名，而是面对当下标签化的站队骂架、非黑即白的极端思维、对待问题的秒杀心态、狭隘跟风的思考惰性，作为一个特定历史时代的特殊经历者，意在为世人提供一些不为外面所了解的内部材料和数

据,也提供一种多维的视野和思路。密尔说过,“真理是多元的,每一个人都只是抱住了大象的一条腿而已,每一条腿又都是真理,但都是局部的真理,整体的真理都是在不同意见之间互动、交流、批评的结果”。本书所呈现给大家的,是作为“官员”和“学者”双重角色的人,对现实社会的冷静观察、宏观把握、理性解读和责任担当。希望这些基础素材和参考资料,能对专家学者将城市社会的转型研究向外拓展和向后延伸有所裨益。如果能达到这一抛砖引玉的作用,我们将感到非常荣幸和欣慰。

唐晓腾

2013年11月12日

完成于上海徐汇河滨公寓

导 论 转型发展中的社会问题与社会政策

第一章 国际金融危机影响下的就业

- 11 一、金融危机影响下的农民工就业
- 16 二、“英特尔”外迁与白领就业问题
- 20 三、金融危机下的高校毕业生就业
- 24 四、“惠而浦”劳资冲突调处
- 28 五、技能型人才为何短缺
- 32 [案例 1] 浦东新区有序调处劳资冲突的成功经验及启示

第二章 优势资源的“溢出效应”及利用

- 38 一、创业带动就业：社区型服务产业是大文章
- 43 二、依托大医院，形成社区型服务产业集群
- 48 三、盘活体育场馆资源，打造宜居城市
- 53 四、动漫衍生产业：上海转型发展的新亮点

第三章 国企改革和城市发展活力

- 58 一、上海国企改革的轨迹、矛盾及突破路径

- 66 二、国企如何获取发展活力：以上海家化为例
- 71 三、京东方为何成了行业老大：上广电现象思考
- 76 四、要打通国资收益补充社保金的制度通道
- 82 五、人才公寓：思路一“转”天地宽

第四章 世博会及后效应的发挥

- 88 一、办好世博需妥善应对“网络公众事件”
- 93 二、把志愿服务打造成上海世博靓丽的风景线
- 97 三、“空气树”为我们提供了什么借鉴
- 102 四、“后世博”上海旅游产业大有可为
- 107 五、城市建设的旧“痛”和“后世博”转型实践
- 116 六、建设世界旅游城市要有城市文明“坐标”

第五章 城市化中的乡村图像

- 123 一、城市化中上海农村生活现状
- 130 二、破解沪郊“三农”难题的新探索
- 135 三、要防止“荷庭农庄”模式又走向终结
- 141 四、“村改居”：真正实现城市化还有多远的路
- 146 五、西岑社区的发展变化及城镇化再思考
- 151 [案例 2] 奉贤区南桥镇“镇管社区”情况
- 158 [案例 3] 闵行区浦江镇“镇管社区”情况

第六章 社区服务与城市管理

- 167 一、街道职能的“民本化”归位
- 172 二、提升管理服务效率：关键在理顺条块关系
- 176 三、上海“城中村”的现状和问题
- 181 四、从“武大看海”到“北京暴雨”：上海能否幸免
- 185 五、城市无线电频率资源的规划管理
- 190 [案例 4] 潍坊社区如何让“空巢”老人不“空心”

195	[案例 5] 静安区石门二路街道的社区管理服务
-----	-------------------------

第七章 社会参与和基层治理

200	一、城市治理转型的基础：市民参与
205	二、自主管理：破解老小区物业难题
210	三、养老机构业态创新，社会资本大有可为
216	四、社会组织参与社区公共服务的探索
221	五、当前农村专业合作社的发展与现实困难
226	六、居委会自治为何推进难：梅安居委会调查
239	[案例 6] 当前专业社工队伍建设面临的困境

第八章 外来人口的融合发展

243	一、农民工公寓建设：应把好事做得更好
249	二、善待民工：正泰电气公司节后用工也不慌
254	三、从古镇的衰变看来沪人员的流入和管理
260	四、农民工子女的教育现状
265	五、加快三峡移民融入发展：关键在去“标签化”

第九章 青少年犯罪的发展态势

271	一、职技校学生的“网络组织化”犯罪现状
275	二、上海未成年人犯罪出现高位态势
280	三、如何避免青少年“一失足成千古恨”
285	四、培养健康国民意识要从青少年抓起
290	五、当前上海社会形势的初步判断和分析
294	[案例 7] 关于涉众型经济犯罪现状的有关思考

后 记

转型发展中的社会问题与社会政策*

经过改革开放后近 20 年的快速发展,迈入 21 世纪第二个 10 年的上海,正面临转型发展的严峻挑战:经济增长速度放缓、社会矛盾集中凸显、利益诉求多元多样,在这个时期如何加强和创新社会管理,以及时消化因社会变迁所带来的社会变化^[1]就显得尤为重要。这需要在深化对社会规律的科学认识和现实问题的客观把握的基础上,树立整体谋划、系统设计和源头治理的理念,通过创新社会政策和社会制度、管理机制,驱动、引领和保障社会有序转型与和谐发展。

一、在当前全球化和 社会转型加快的背景下,迫切需要统筹研究系统性的社会政策,以推动和发展政治实践,确保社会与政治安全

社会政策是指以公正平等为理念依据,以国家的立法和行政干预为主要途径而制定、实施的一系列行为准则、法令和条例的总称,其主要目的在协调不同阶层或不同利益团体之间的关系,以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会的整体福利和社会团结。因此可以说,社会政策是一个国家或地区实现经济与社会协调发展、促进社会和谐的关键的制度建构。

社会政策的核心内容是社会福利。在传统中国,个人自立与家庭(或家族)内部的互助占据重要地位,社会福利一直被理解成一种狭义的、仅仅覆盖困难群体和在非常时期由政府提供的紧急援助和服务。新中国成立后,建立了一套与计划经济体制相适应,以政府管理社会和单位(集体)负责就业者生计及福利的

* 本文由唐晓腾、袁方执笔,完成于 2011 年 11 月。

[1] 参见赵鼎新:《社会与政治运动讲义》,社会科学文献出版社,2006 年版,第 76 页。

封闭性社会福利体制。但这一时期在国民经济还不富裕的条件下,基本实现农村义务教育、医疗卫生的均衡化,保证了改革开放后发展工业化大生产所需的劳力(农民工)供给。

党的十一届三中全会后,传统的社会保障制度和社会福利体制出现了政策基础逐步瓦解、政策有效性明显降低的问题。特别是2001年中国加入世贸组织,社会主义市场经济体制的建立,既激发了人们生产、经营和创造的积极性,带来了经济结构、就业方式和利益关系的变化,也放大了人性的贪婪和私欲,导致结构分化和贫富差距拉大,这要求我们一方面应该对市场机制进行法律价值校正,做到社会政策与经济政策相配套,另一方面必须按照市场的规则来考虑社会问题,并区分公共物品和服务的领域与私人物品和服务的领域,有序发挥政府、市场和社会组织的作用;而同时推行的医疗卫生、教育、住房等市场化改革,却只是单一地从刺激内需、发展经济来考虑,看到其产业性而忽视其事业性,缺乏对社会政策的整体设计,相关经济政策基本上也都服务于政府的短期目标,导致经济社会“一条腿长、一条腿短”。另外,起始于1990年代中期的信息技术革命,引发了信息传播方式的深刻变化,BBS、博客、微博等网络信息平台的出现和发展,以及主流媒体与网络两个舆论场对峙局面的形成,表明网络已嵌入现实生活,网言网语更多的是将对现实的不满转移到网络上,但网络社会却是虚拟的,这就给政府管理带来难题。加上人口老龄化和社会结构变迁(家庭规模变化和城市化等)的发展,要求政府在社会保障与社会服务领域责任的回归,在一定程度上刺激了社会政策的发展和社会福利服务日渐迈向平等与公正的方向。正是这些发展变化,加快了社会转型进程,也促使政府在回应和解决社会问题时,开始注重加强社会建设,注重公众参与和基层需要的柔性社会管理。

历史的变局常常不期而至,而机会就在于能否拨开迷雾迈步向前。党的十六大以后,党中央顺应人民群众的现实需求,审时度势,提出了“科学发展观”的指導思想和“建设社会主义和谐社会”的重大决定,中央与地方政府努力推进民生建设,实施了提高社会救助水平、扩大基本医疗卫生服务范畴、促进教育公平发展、健全完善社会保障体系等重大惠民举措,人民的生活水平得到显著的改善。但我们也看到,当前我国社会管理领域还存在不少问题,社会矛盾多样多发,社会建设和管理面临严峻考验。在这种情况下研究制定社会政策,不仅是要回应社会需要和基层的压力,更多的是要对社会问题建立起反应性的社会调控机制,维护社会关系,保证经济发展的秩序和社会基本格局的稳定,确保社会与

政治安全。因而需要我们准确把握社会建设规律,整体规划、统筹设计社会政策,着力加强工作部署和任务落实,不断提高社会管理科学化水平。这表明,在今天社会政策已成为党和政府推进民主法治建设、改善治理和提升国家能力的核心措施,也已成为社会主义的中国迈向国际化、现代化的基础条件和重要标志。

二、加强和创新社会建设与管理,关键是要把握实际问题、了解群众诉求,坚持以问题和需求为导向,系统地规划设计社会政策,重建社会秩序

改革开放以来,历届市委、市政府高度重视社会建设与管理,在完善社会保障、促进社会就业、加强基层管理等方面积极探索创新,出台了一系列政策措施,确保了社会和谐稳定、经济快速发展。但上海作为移民城市和经济重镇,在城市现代化和农村城市化的快速推进中,社会政策的基础作用发挥还不够,群众的关切有些没及时得到回应,导致社会管理的一些问题日趋复杂化。目前的主要问题和矛盾表现在:

第一,改革开放在解放生产力的同时,加快了人口的流动,上海流动人口不断增多。大量的农村人口流入城市,这是工业化与城市化发展的产物,是市场在生产要素配置中发挥基础性作用的要求和结果。据国家统计局公布的数据显示,2012年底全国流动人口(跨区县流动)为2.6亿人。上海是一个移民城市,外来人口一直是上海保持发展活力长久不衰的力量源泉。近年来,上海的人口变化呈现如下特点:一是外来人口快速增长。到2013年初,上海常住外来人口有1000多万人,其中来沪务工人员近800万人,“80后”新生代农民工超过半数。现在“80后”、“90后”来这个城市打工,与他们的父辈不同,他们大部分都是初中毕业,很多是技校,甚至是大专、大学毕业的。外来人口出现了由单身者、未婚者流动向夫妻共同流动转变,流动人口年龄结构由以青壮年为主转向青壮年和儿童、老年人共存以及居住长期化的趋势。二是人户分离现象很严重。人户分离的情况中,既有大量外来人口的人户分离,也有很多城区的人居住在郊区产生的人户分离,户籍人口中的人户分离的有420多万人,占户籍人口的33%,其中嘉定江桥镇、松江泗泾镇的部分居民区人户分离比例更是高达90%和86%。三是老龄化与少子化叠加,人口老龄化加剧。截止2012年底,上海有367.32万户籍老年人,占户籍总人口的25.7%。据预测,到2015年和2020年,老年人分别将达到430万人和542万人,其中完全失能老人将分别达到25.8万人和32.52万人、半失能老人将分别达到55.9万人和70.46万人。初步估算,从现在开始,

80%的新增老龄人口都属于独生子女家庭。纯老家庭已经有 20 多万户,还出现了很多的独居老人。家庭养老的功能弱化,服务需求急剧增长。四是郊区农村本地人口的“空心化”、“老龄化”加剧,大量年轻人非农就业并进城居住,留在农村村落中的本地人约占 50%,且大多是老年人和家庭贫困人员,郊区老村落的空心化情况非常突出。

外来人口不断增长和人口结构的变化,给上海带来严峻的管理难题,这集中反映在城乡结合部。具体表现为:(1) 公共服务供给紧张,如浦东三林镇有 10 所幼儿园,招收儿童 4 000 人,而无证的学前幼儿看护点招生儿童达四五千。公共服务供给紧张问题反映突出。(2) 城市的管理压力巨大,大量来沪人员集聚在城乡结合部地区,非法经营、违章建筑、环境污染、群租问题都比较突出。比如一栋农民私房的用电负荷现增加到 10~40 户,液化气罐现增加到数十个,产生严重的安全隐患。(3) 社会治安形势严峻,个别来沪人员聚居地甚至已经出现帮派欺行霸市、团体犯案和放高利贷等现象,严重影响了群众的安全感。出现这些情况,一方面是由于疏于管理,另一方面也是社会管理力量严重不足造成的。现一个镇公务员不能超过 55 人,机构不能超过 7 个,警察配备也较少。

第二,城市化快速推进的同时,带来了一系列社会管理和服 务的问题。我国的城镇化从 2003 年进入高速发展期。“六普”数据显示,全国总人口为 13.7 亿人,居住在城镇的人口为 6.65 亿人,占 49.68%。上海郊区城市化进程从 20 世纪 70 年代初期开始,人口城市化率 1978 年为 58.7%,2000 年为 74.6%,每 10 年提升约 9 个百分点;到 2011 年底,人口城市化率为 88.76%,这 10 年提升了 14 个百分点。郊区现有的 109 个镇,人口城市化率已为 87.96%(非农户籍人口约 479.8 万),达到了发达国家城市化的平均水平。城镇化快速推进带来的问题是:(1) 城市化进程中失地农民的权益保护问题。主要集中表现在征地补偿、就业安置、社会保障和动迁安置房等方面的城乡二元政策设计,甚至为降低开发建设成本出现损害农民利益的行为等;同时,公共服务项目的可及性、便捷性、覆盖面不够,特别在一些大型居住社区,学校、医院、邮政、菜场等基本公共服务配套设施跟不上;以及政策性被城市化的“小市民”和农村动拆迁安置后遗留下的一批“小农民”。(2) “城市病”日益凸显。“摊大饼式”的城市化路径,因对开发建设、公共交通、基础设施、垃圾处理等都缺乏系统设计,再加上居民区密集,导致交通拥堵、环境恶化。(3) 公共安全和环境问题日益突出。作为特大型城市,上海还面临诸如安全生产、食品药品、城市消防、地面沉降和自然灾害等方面的潜

在风险,大气、土壤和农业面源等污染不断加重,监测、应急、防灾救灾等能力建设亟待加强。上海的人口、建筑、交通密度超高,基本上是一个单核的特大型城市,抗风险能力脆弱,系统性风险在逐渐地积累,很可能一个小事故造成大的灾害。此外,上海市民焦虑情绪显得更为突出。在快速城市现代化中,上海市民普遍感到工作节奏快,竞争压力大,生活成本高,紧张感强,焦虑感强,不安全感强,幸福感差。

第三,在社会主义市场经济发展的同时,社会利益结构加速分化。现在社会矛盾和利益诉求问题严重,主要有四个方面:一是劳资纠纷问题。目前在上海的职工队伍中,非公企业的职工比重已经超过了43%,外来务工人员将近400万人,“80后”、“90后”的新生代职工占到20%,外来务工人员中30岁以下的占了一半,劳务派遣在不少企业成为主要的用工形式,总量已经达到130多万人。不同职工群体的利益诉求和价值取向逐渐多元,他们从单纯要求提高劳动报酬转向对劳动保护权、平等权、知情权、发展权、参与权、共享权等权利的诉求。二是历史遗留问题。解放后,上海有220万人援边、支边和知识青年上山下乡,现大部分虽已返城,但还有一部分新疆知青及当初到江西、安徽、福建的,他们提出要共享上海的改革开放成果。三是动拆迁矛盾。上海是全国最早土地批租的城市之一、最早实施旧区改造的城市之一,老百姓也是从中得益最多的,很多老百姓家里有两三套房,财富增加了。但因时间长、城市发展速度快,十年前拿到的钱和房子跟现在完全不一样,由此引发了大量的社会矛盾。四是城市建设引发很多利益诉求。如虹桥机场、杨浦供电站、地铁出口建设等,因城市建设、基础设施建设引发很多的利益诉求。加上有30万刑满释放人员、不良行为青少年、重度精神病患者等特殊人口,需要在社会建设、社会管理中给予服务。维护社会的公平正义是社会主义的基本要求,怎么平衡不同群体之间的关系,兼顾公平和效率,兼顾当前和长远,兼顾各阶层的利益,必须审慎地来对待,更好地协调利益关系。这个大难题已经很现实地摆在我们面前。

第四,经济转型释放社会能量的同时,出现了社会再组织化的要求。随着社会主义市场经济体制的建立,所有制结构 and 经济结构的深入调整,传统单位体制逐步瓦解,越来越多的“单位人”变成“社会人”、“社区人”。在这种情况下,实际上社会有个再组织的问题,目前这种趋势越来越明显。一是社会组织应运而生、大量出现。社会发展到一定程度,社会组织就会出现。目前,全国依法登记的社会组织有40多万个,虽未登记但实际存在的各类社会组织有上百万个。上海现

有注册登记的社会组织约有一万家，备案登记的社区群众文化活动团队有两万多个，还活跃着大量的网络社团、高校和企业内部社团。里弄里同时在活动的老妈妈团队有两万支，公园里同时在活动的有130万人。加上政府在转变职能中大量地购买服务，社会组织也应运而生。二是基层社区自治的要求越来越强。一方面，社区内多个组织并存，有党支部、居委会、社工站、业委会、物业，关系比较复杂。另一方面，社区基层组织的自治能力还不高。多数居委会同志还没学会用自治的办法解决社区里面的问题。另外，出现了社会工作者，医院、社区有社会工作者，社会矫正、化解社会矛盾也有社会工作者。三是虚拟社会推波助澜。据统计，中国手机用户现有9亿人，博客用户3亿人。虚拟社会的舆论影响力和组织动员力越来越强，一些影响较大的公共事件都呈现网上网下遥相呼应、互相放大的趋势；网上炒作日益严重，各种社会矛盾和热点敏感问题极易在网上快速扩散放大，造成不良社会影响。而面对“微博问政”等新事物，党委政府应对经验不足、能力不强。

另外，还有民生和保障问题，比如住房的过度市场化，形成了“蜗居”和“蚁族”。“城保”覆盖范围有限，而以“新人养老人”，导致支付缺口加大。又如教育“应试化”，独生子女的国民教育和素质教育还待真正破题；大学学费和扩招造成农村及贫穷家庭的孩子上大学难，大学毕业生就业难；而就业的结构性矛盾长期存在并制约着上海产业转型升级。关于社会治理理念问题，中央提出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制，但在实际运作中，仍习惯于刚性维稳，简单处理，一方面过于依赖行政手段，党委和政府直接冲到矛盾第一线；另一方面社会发育不良，社会协同和公众参与较弱，缺少中间缓冲层；第三方面，基层社区不善于引导群众通过沟通、协商等程序和规则自我解决社区事务，最后群众的不满情绪都指向党委政府，许多矛盾复杂化、尖锐化。加上分配不公、收入差距拉大、通胀预期扩大，加剧了社会焦虑心态。

以上问题及矛盾的产生和存在，既与我们对移民社会的管理经验不足有关，更与社会政策的“碎片化”有关。主要体现在有的政策目标短期化，比如“两个确保”、城镇最低生活保障线、高校扩招及促进高校毕业生就业等政策，缺乏长远目标，没有认真地做系统研究。有的政策方向不明确，比如对海外优质医疗机构和本土民营综合医院的市场准入，对农村行医资格标准的设定，医疗资源和政策向大医院过度集聚，三级医院运用公益性资源赚钱，“过度检查”、开设特需门诊，结果是看病难、看病贵现象突出。有的政策缺乏操作性，不少政策部门色彩较浓，