

中国社会科学院创新工程学术出版项目

B

上海蓝皮书

BLUE BOOK OF SHANGHAI

总编/王战 丁信汇

上海社会发展报告 (2015)

从社会管理转向社会治理

荣誉主编/卢汉龙

主编/杨雄 周海旺

ANNUAL REPORT ON SOCIAL DEVELOPMENT
OF SHANGHAI (2015)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

总 编 / 王 战 于信汇

上海社会发展报告 (2015)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL DEVELOPMENT
OF SHANGHAI(2015)

从社会管理转向社会治理

荣誉主编 / 卢汉龙

主 编 / 杨 雄 周海旺



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

上海社会发展报告. 2015: 从社会管理转向社会治理/杨雄,
周海旺主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 1

(上海蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6949 - 2

I. ①上… II. ①杨… ②周… III. ①社会发展 - 研究报告 -
上海市 - 2015 IV. ①D675. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 300600 号

上海蓝皮书

上海社会发展报告 (2015)

——从社会管理转向社会治理

荣誉主编 / 卢汉龙

主 编 / 杨 雄 周海旺

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 郑庆寰

责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22 字 数: 368 千字

版 次 / 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6949 - 2

定 价 / 69.00 元

皮书序列号 / B - 2006 - 046

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”国家重点图书出版规划项目

上海蓝皮书编委会

总 编 王 战 于信汇

副总编 王玉梅 黄仁伟 叶 青 谢京辉 王 振
何建华

委 员 (按姓氏笔画排序)

王世伟	石良平	刘世军	阮 青	孙福庆
李安方	杨 雄	杨亚琴	肖 林	沈开艳
季桂保	周冯琦	周振华	周海旺	荣跃明
胡晓鹏	屠启宇	强 荧	蒯大申	

《上海社会发展报告 (2015)》

编 委 会

荣誉主编 卢汉龙

主 编 杨 雄 周海旺

编 委 (按姓氏笔画为序)

叶 青 左学金 孙克勤 李 煜 杨 雄

陆晓文 陈振民 周建明 郁鸿胜 金春林

施小琳 施 凯 洪民荣 徐中振 晏可佳

屠启宇 程福财

主要编撰者简介

卢汉龙 上海社会科学院社会学所研究员，中国社会学会副会长，享受国务院特殊津贴专家，上海市人民政府参事。主要研究领域为应用社会学理论和发展社会学。在现代化与社会结构转型、社会指标与生活质量、消费文化与时间分配、就业与社会阶层、都市化与社区理论研究方面均广有建树。先后在美国纽约州立大学、杜克大学、明尼苏达大学、康内尔大学、耶鲁大学、布朗大学和英国社会发展研究院等著名学府从事过讲学和客座研究工作。专长于社会统计与社会调查，并在将社会学实证研究方法推广于决策研究方面有积极贡献，在国内外社会学界和决策咨询方面均享有良好声誉。同时担任英国《社会学》(Sociology)杂志国际编委，香港《中国评论》(China Review)杂志编委，香港人文社会研究所顾问，中国城市国际研究网络理事等学术职务。2001年起，负责《上海社会发展报告》的研究编写工作。

杨雄 上海社科院社会学研究所所长、上海社科院社会调查中心主任、研究员、社会学博士。上海市第十二届政协委员、上海市儿童发展研究中心主任、上海市家庭教育研究中心主任、《当代青年研究》杂志社社长、总编辑。学术兼职：中国社会学会理事、上海社会学会常务理事、上海社会心理学会副会长、国家市场民意与社会调查标准化委员会委员、中国青少年研究会常务理事等。主要研究青年社会学、社会调查与决策咨询、社会思潮与青年文化、独生子女与代际关系。曾主持国家哲学社会科学规划办、中央文明办、上海哲学社会科学规划办、国际奥委会等重要课题数十项。出版了《激情与理性：中国青年知识分子激进主义思潮研究》、《社会阶层新构成》、《网络时代与社会管理》、《中国青年发展演变研究》、《青春与性》等10余部专著；发表论文《特大城市社会稳定风险评估》、《独二代成长状况与未来家庭、社会的风险》等60余篇。

周海旺 上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长，研究员，兼任上海市老龄科研中心老年人口研究所所长、上海社会科学院人力资源研究中心副主任，上海社会科学院首批社科创新智库“人口发展与公共政策”负责人。中国人口学会会员，上海人口学会理事，上海老年学会理事，上海人才研究会理事。主要从事人口发展和人口政策、流动人口、人口老龄化和社会保障、社会事业发展等方面的研究。最近10年来完成19项国家、省部级（含）以上招标课题，其中全国哲学社会科学基金课题2项，参与申请获得2项国家社科重大项目、1项国家社科重点项目，完成过数十项上海市哲学社会科学基金课题、上海市政府决策咨询课题，主持完成过多项与国外研究机构合作的大型社会调查课题，出版20多本专著，发表核心期刊论文10余篇，研究成果被多个政府部门和社会机构采纳，被国内外众多媒体宣传报道，获得过国家和上海市的多个奖项。从2003年开始参与编辑出版年度《上海社会发展报告》，从2007年开始担任主编编辑出版年度《上海人力资源发展报告》。编辑出版的《上海社会发展报告》在2011年、2012年和2014年三次获得全国皮书奖项。

摘 要

《上海社会发展报告(2015)》共有三个大的部分,第一部分是总论,第二部分是专题篇,第三部分是附录。

“总论”中论述了全书“从社会管理转向社会治理”的主题,对上海社会管理创新中面临的一些重要问题进行了深入分析,从社会治理进展与挑战、基层社会治理探索、社会组织发展、社会矛盾化解机制创新等方面展开研究,提出了一系列政策建议。

“专题篇”共有六个部分23章,内容包括社会治理创新、社会组织发育、人口发展与就业服务、城乡公共服务一体化、养老服务与社会救助、典型案例。“社会治理创新”部分共有6章,利用调查统计数据,对上海社会建设和社会治理工作的进展情况与面临的重大挑战、2014年最新的市民生活质量满意度调查中反映的百姓关注的热点问题、白领青年素质提升等进行了深入研究,并就基层社会治理创新进行了分析总结,比如,如何提高新建大型居住区社会管理水平、居民区治理结构创新、社区物业管理改善等。“社会组织发育”部分共有3章内容,对上海社会组织发展面临的问题、如何构建枢纽型社会组织、如何实现基层社会组织再造等进行了探讨,并提出了有重要现实意义的对策建议。“人口发展与就业服务”部分共有4章内容,分别对上海的人口发展与调控问题、外来人口分类管理问题、就业政策调整问题、失业青年就业问题等进行了分析,并提出了有针对性的建议。“城乡公共服务一体化”部分共有3章内容,对2014年上海积极推进城乡一体化工作中有关城乡教育、医疗卫生、养老保险等一体化问题进行了深入探讨,并提出实现路径方面的建议。“养老服务与社会救助”部分共有3章内容,对上海近年来开展老年宜居社区建设工作进行了总结,提出了完善老年产业政策的建议,并对社会工作如何介入社会救助、构建现代社会救助体系提出了对策建议。“典型案例”部分共有4章,分别介绍了上海市妇联实施“知心妈妈”项目化解信访突出矛盾



的经验、上海市静安区社会组织联合会发挥党建引领和服务凝聚功能的经验、柏万青探索的社会纠纷民间调解案例、上海海布社工师事务所成功运作的案例，这些典型案例对于实现上海社会治理创新有重要的借鉴价值。

“附录”部分列出了上海社会发展的一些主要指标，并与一些直辖市的发展指标进行了比较，量化地记录了上海社会发展的进程。

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 加强基层社会治理 促进社会发展转型 杨 雄 周海旺 / 001
- 一 加强基层社会治理已经提升为我国的国家战略 / 001
- 二 当前社会基层治理亟待破解的瓶颈问题 / 003
- 三 未来创新社会治理的总体思路 / 005

Ⅱ II 社会治理创新

- Ⅱ.2 上海社会建设和社会治理工作进展与面临的挑战
..... 陆晓春 方士雄 龚佳颖 唐璟琳 / 009
- Ⅱ.3 从市民生活质量满意度调查看上海城市发展问题 陆晓文 / 025
- Ⅱ.4 提升白领青年素质 推进城市社会治理 曾燕波 / 045
- Ⅱ.5 创新管理模式 提高上海新建大型居住区
社会管理水平 郑惠强 樊 星 / 056
- Ⅱ.6 创新和完善社区治理结构 提升居民自治能力 郑乐平 / 071
- Ⅱ.7 上海社区物业管理现状、问题与对策研究
——基于上海三个街镇的专题调研 夏江旗 / 087



Ⅲ 社会组织发育

- Ⅲ.8 上海社会组织发展面临的问题与对策选择 程福财 杨 雄 / 106
- Ⅲ.9 上海枢纽型社会组织的理论发展与实践探索
..... 吴红伟 鲁 兵 王 茵 / 116
- Ⅲ.10 上海基层社会组织的发展现状与再造对策研究 孙 荣 / 131

Ⅳ 人口发展与就业服务

- Ⅳ.11 上海人口发展现状、问题与调控对策研究 周海旺 乐 茵 / 142
- Ⅳ.12 上海外来人口的社会影响和分类管理 康 岚 李 煜 / 165
- Ⅳ.13 调整就业政策 迎接就业挑战 刘社建 / 176
- Ⅳ.14 改善就业政策治理模式 促进长期失业青年就业
..... 董良坤 寿莉莉 / 186

Ⅴ 城乡公共服务一体化

- Ⅴ.15 加快教育机制改革 促进上海城乡义务教育一体化 高 慧 / 197
- Ⅴ.16 推进医疗卫生改革进程, 实现城乡医疗
卫生服务一体化 杨 昕 / 207
- Ⅴ.17 征地农民保障和养老保险城乡统筹
——镇保发展建议 胡苏云 肖黎春 / 222

Ⅵ 养老服务与社会救助

- Ⅵ.18 上海老年宜居社区建设实践与探索 殷志刚 袁 楠 / 234
- Ⅵ.19 完善老龄产业扶持政策 加快老龄产业发展 于 宁 / 247
- Ⅵ.20 社会工作介入社会救助 构建现代社会救助体系 尹玉田 / 257

Ⅲ VII 典型案例

- Ⅲ. 21 上海市妇联实施“知心妈妈”项目化解信访突出矛盾的经验 任 远 葛影敏 廖雅珍 / 266
- Ⅲ. 22 静安区社会组织联合会发挥党建引领和服务凝聚功能 吴红伟 陈洪明 孙佳伟 鲁 兵 / 277
- Ⅲ. 23 社会纠纷的民间调解办法与社会治理
——柏万青案例 陶希东 / 287
- Ⅲ. 24 “海布”现象
——上海社会组织发展的一个成功案例 陆晓春 方士雄 孙佳伟 / 299

Ⅲ VIII 附录

- Ⅲ. 25 附录一 上海社会发展主要指标 / 307
- Ⅲ. 26 附录二 全国直辖市主要社会指标 / 314
- Ⅲ. 27 附录三 上海小康生活标准综合评价 / 320
- Ⅲ. 28 后记 / 322
- Abstract / 323
- Contents / 325

总 报 告

General Report



B.1

加强基层社会治理 促进社会发展转型

杨 雄 周海旺*

一 加强基层社会治理已经提升为 我国的国家战略

从社会建设的指导思想、发展脉络和战略定位角度，党的十六大提出“扩大公民有序的政治参与”，“健全基层自治组织和民主管理制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业”。十六届六中全会又提出建设“和谐社会”的四位一体战略任务。十七大报告首次提出把“基层群众自治制度”增加确立为我国民主政治的四项制度之一，“坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域

* 杨雄，上海社会科学院社会学研究所所长、青少年研究所所长，研究员；周海旺，上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长，研究员。



自治制度以及基层群众自治制度”。2011年2月中央召开省部级领导社会管理创新研讨班，再次强调，要最大限度激发社会活力、增加和谐因素、减少不和谐因素的总要求。十八大则提出“加快社会体制改革”目标，指出要加快形成“政社分开、权责明确、依法自主”的“现代社会组织体制”的基本原则和要求。党的十八届三中全会又明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”、解放和增强社会活力的总体目标，成为从行政化“管理”转化为社会化“治理”的全面深化改革的基本指导思想。

治理体系现代化主要是“治理结构”现代化。十八届三中全会“改革60条”提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系与治理能力现代化。新一轮改革的重点是深化政府职能改革和社会体制改革，基层作为政府行政系统末梢是与社会实体接触的基本面，在新一轮改革进程中它构成了推进和建构国家治理体系的“新基石”。什么是“治理结构”现代化？即要处理好政府、市场、社会三者的关系、边界与功能。上述三个主体，各有自己的利益，无论是公开的还是隐形的利益。我们讲治理体系现代化，不仅是“党政关系”，还涉及“党社关系”，党与政府哪些领域应“退出”等深层次问题。当前执政党面临的最大问题是：既要保证政权巩固、领导权不丧失，又要在市场放权、社会许多领域赋权之两难问题。

加强基层建设关键是要解决、处理好几对治理主体的关系。十八大报告中“新两个凡是”的提出解决了指导思想上的困扰，但到了社会，尤其到了基层，仍然面临如何操作难题。这在实践中，需要处理好基层多个主体间的复杂关系。现在，居委会、业委会、物业三者关系是城市现代社区最难处理的关系。基层自治，要解决一堆“利益关系”问题。居委会是自治主体，但它是计划社会的产物。在市场经济环境下，其实，业主才是主体，真正利益主体。有恒产才能有恒心，其他利益都是围绕它生存的。现在为何小区业委会、居委会、物业，各自不认同？是因为各个主体都有各自利益，不能真正合作。故要厘清各自功能边界、职权，找到共同利益，才能谈合作自治。今后，基层治理改革应朝着“权职对称、边界清晰、合作共赢”多元目标推进。

当前基层社会建设问题亟待破解，尤其是像上海这样的特大城市面临的难

题,可概括为:(1)探索党在新形势下基层组织执政方式、主导作用、职能转变的问题;(2)破解社会管理的“城乡一体化”(二元结构、公共服务、治理主体)问题;(3)协调基层(居委会、业委会、物业等)治理主体“多元化”问题;(4)破解基层社区自治方式、社会组织如何发挥作用以及居委会基层组织“行政化”问题。

二 当前社会基层治理亟待破解的瓶颈问题

1. 基层建设的体制、机制问题

当前街道——居委会社区体制模式,往往较多凸显为自上而下的纵向体系特征,社区发展的资源也主要依赖于行政性资源,社区自治组织往往形成对上负责的取向与应对考核的导向。主要包括(1)街(镇)、村(居)两级的社区治理架构缺乏科学设计,相应职能较为模糊,运行机制不够清晰;(2)街镇层面,既有条块矛盾突出,缺乏相应统筹主体,应对社会管理难点问题的联动联勤机制薄弱;(3)政府公共服务和社会管理向社区延伸的平台建设存在不足;(4)街(镇)居(村)之间,既有的街(镇)居(村)矛盾、条块矛盾突出,政府行政管理与基层群众自治有效衔接不足,存在政府职能延伸与社区准入机制建设、“费随事转”机制落实等具体问题。

在社区治理结构和体制中,党建机制、行政机制、共治机制和自治机制之间在运作方式、权责配置等方面存在不匹配和不协调问题。基层社会组织面临权力有限、手段有限、责任无限的困境。权责错位、不一致、不对称影响了基层组织自治功能的发挥。居委会自治功能不强。居民的社区参与度不高,社区意识、公益意识、法律意识淡薄。物业小区治理依法自主自治机制和监管机制不完善,业委会成立和换届难、业主维权难、监督业委会难、更换物业难、调整物业管理费难。社区社会组织发育不充分,真正活跃和运作能力强的社会组织还不多,影响对社区治理和社区共治的积极参与。政府的服务和监管缺位和不到位,部门间的协同治理能力弱,执法能力不强,造成社区治理中的一些老大难问题,如群租、违章搭建、乱设摊等得不到有效解决。

2. 基层建设的活力问题

基层社区建设的行政化色彩过浓,社区活力与创造力严重不足。主要包



括：（1）居委会（村委会）疲于应付所承接的政府职责，在一定程度上忽略了社区自治主体（如楼道建设、社群领袖、社区志愿团体等）的培育问题；（2）居委会、业委会与物业管理公司三者之间存在矛盾冲突；（3）社区活动内容单一，活动主体目前主要集中在退休中老年人、儿童等弱势群体，对于在职白领、年轻人、较高阶层人员等优势人群缺乏吸引力；（4）基于居住地的社区建设成效显著，但基于工作地、休闲地、交通地等的社区建设较少，难以对人群的主要活动地点形成全覆盖。（5）社会力量参与基层建设的保障不足。基层社会工作队伍的来源、渠道、保障、薪酬、运作机制、力量配备等方面仍存在问题，亟待切实解决。

3. 基层建设的资源问题

基层社区建设的内生性资源较为丰富，但外生性资源严重不足。主要包括：（1）社区居民日益增长的专业社区服务需求与现有社区工作者“全科型”定位之间的矛盾。（2）街镇社会组织服务平台建设严重滞后，政府购买服务机制往往具有年度性限制，很多专业服务难以持续性开展。（3）专业社会组织、专业社工进入社区的机制建设严重滞后，社区居民的服务需求与专业化服务资源之间的对接存在问题。（4）现行的居（村）社区组织架构迫切需要调整以适应“三社”联动的发展形势。（5）教育、医疗等公共资源在城乡之间不同人群之间配置不均。中心城区与郊区教育、医疗等公共资源的配置存在严重比例失调。大量人口导入大城市郊区，郊区公共服务资源相对短缺的问题突出，郊区居民就医、上学不便的问题严重，外来人口子女接受义务教育也存在一些障碍。

社会组织数量较少，发展较慢，影响基层社会治理。截至2014年10月底，以上海为例，上海经民政部门登记的社会组织共有12191家，其中，市级社会组织1859家，区县级社会组织10332家。2013年底，上海平均每万户籍人口拥有社会组织数量达到8.1个，但平均每万常住人口拥有社会组织的数量只有4.8个。社会组织过分行政化，已经影响其自身的公信力和作为社会治理主体的角色的发挥。政府向社会组织购买公共服务，尚未建立统一的制度性规范办法，定价机制不健全，缺乏统一透明的招投标程序与平台。对社会组织的规范监管还有待加强。

社会工作队伍建设滞后，影响了社会治理效能。基层社会工作者队伍建设