

B

上海蓝皮书®

LUE BOOK OF SHANGHAI

编委会主任/王荣华

上海社会发展报告 (2009)

深化社会体制改革

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

**ANNUAL REPORT
ON SOCIAL DEVELOPMENT
OF SHANGHAI
(2009)**

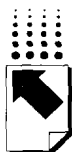
主 编/卢汉龙

副主编/孙克勤



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

**2009
版**



上海蓝皮书
BLUE BOOK
OF SHANGHAI

编委会主任 / 王荣华

上海社会发展报告 (2009)

深化社会体制改革

ANNUAL REPORT
ON SOCIAL DEVELOPMENT
OF SHANGHAI
(2009)

主 编 / 卢汉龙
副主编 / 孙克勤



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 (2009): 深化社会体制改革/卢汉龙主编. - 北京: 社会科学文献出版社, 2009. 4

(上海蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0735 - 7

I. 上... II. 卢... III. ①社会发展 - 研究报告 - 上海市 - 2009 ②社会管理 - 体制改革 - 研究报告 - 上海市 - 2009 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 046132 号

法律声明

“皮书系列” (含蓝皮书、绿皮书、黄皮书) 为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权, 其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册, 社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权, 任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为, 社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任, 维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话: 010 - 59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问: 北京市建元律师事务所

上海蓝皮书编委会

编委会主任 王荣华

副 主 任 童世骏 左学金 洪民荣 沈国明 熊月之
黄仁伟 谢京辉

编委会成员 莫建备 周振华 叶 辛 卢汉龙 蒯大申
陈 维 王 振 周 武 王冷一 权 衡
孙克勤 黄凯锋

《上海社会发展报告 (2009)》 编委会

主 编 卢汉龙

副 主 编 孙克勤

编 委 (按姓氏笔画为序)

马伊里 杨 雄 陆晓文 周海旺 施 凯
晏可佳 徐中振 熊月之

主要编撰者简介

卢汉龙 上海社会科学院社会发展研究院院长，社会学研究所所长、研究员。中国社会学会副会长，享受国务院特殊津贴专家，上海市人民代表大会代表，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。主持上海社会科学院社会转型与社会发展重点学科建设。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，并在组织社会调查、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。同时也担任英国《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常务理事，中国城市国际研究网络理事等学术职务。目前研究兴趣集中在经济与社会发展的内在关系，作为转型理论研究的学术带头人和美国康内尔大学经济社会研究中心以及欧洲学者合作正在对中国转型中的综合理论问题进行深化研究。

2001年起，负责《上海社会发展报告》的研究编写工作。这套蓝皮书系列的主要特点是每年选取一个和中国社会发展最为紧密的主题，以专家的视野、上海为题材总结发展的经验，探讨发展中的问题，分析发展的前景。

孙克勤 上海社会科学院社会学研究所副所长、研究员，《社会学》杂志主编，长期从事科研管理和出版管理工作，现主要从事社会政策、经济与社会协调发展研究。近年来承担的课题主要有：2008年上海市哲学社会科学系列课题“积极推进以改善民生为重点的上海社会建设研究”（首席专家）、2007年上海市哲学社会科学系列课题“新形势下加强社会管理、推进社会建设”（首席专家）、“进一步完善上海社会保障体系研究”（课题负责人）、2005年上海市决策

咨询研究重点课题“转型期上海慈善事业发展研究”、2003年上海市哲学社会科学重点课题“上海人口老龄化高峰期前的经济储备与社会储备研究”（课题负责人），研究成果有《社会政策：欧洲的启示与对中国的挑战》（合著，周建明主编），《社会工作法律基础》（合著），论文《老龄化社会与上海老年生活质量》、《转型期的中国社会养老保险改革》、《养老保险改革与上海社会和谐发展》、《论上海中等收入群体经济活动》、《完善上海城镇“低保”制度研究》、《上海慈善事业与政府社会救助衔接发展研究》、《转型期的上海劳动就业问题》、《上海社会稳定与社会发展问题研究》等。

中文摘要

本报告认为，社会管理制度改革是社会体制改革中的一项基本内容。2008年上海在社会管理方面面临一系列新的情况与问题，它们一方面促使整个管理体制发展完善，同时也提出了深化改革要求。从整个社会管理体制的改革思路来看，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理体制新格局，是一个具有中国特色的党、政府、社会、民众通力齐管的“管治”思路。它具有当代社会管理中不单纯依靠政府行政管理的管治理论的思想，使单统一味的强权“统治”变为多元化的“善治”。上海在社会稳定管理、人口户籍管理、社会组织管理、社会工作者职业化管理等方面不断地进行了创新探索，取得了一定的进展，也暴露出一些新的问题。

对于2008年上海在深化公共产品和公共服务制度改革方面，本报告重点对公共住房和教育服务体制进行了专题研究。住房与教育是对民生和发展有着极其重要影响的领域。经过30年的改革开放，这两个领域的公共性问题重新成为人们关注的热点。上海近期的发展，在公共住房和公共教育方面所出现的问题和改革与发展中的瓶颈已经越来越凸显，有必要深入开展研究。同时，上海作为一个日益多元化和国际化的大都市，公众在宗教生活方面的需求也越来越成为一种“公共需求”的事实，对于政府如何提供制度性服务，如何发挥宗教团体、机构与信众在现代生活中的积极作用，本报告也作了探讨。

深化社会保障体制的改革已经成为上海近年来十分重要的政府民生工程。2006年以来，上海市政府连续出台或修订了多项社会保障政策。本报告对上海特殊困难群体、基本养老、医疗三个方面的制度改革现状，以及专门针对小城镇居民和外来务工人员的创新社会保障制度进行了研究。上海社会保障系统的体制改革，一方面是对原有的系统进行改造，另一方面又要满足不断产生的新的需求。上海顺应了经济体制改革和城市经济快速增长的需要，基本建立起了一个广覆盖、保基本、多元化、多层次的社会保障制度体系。

本报告对上海在进一步深化社会体制改革方面提出了以下一些建议：（1）顺应生存型社会向发展型社会的进步，以医疗、教育、住房、养老保障等为突破口，继续建立健全完善的民生社会保障制度和资源公平分配的制度体系，让更多的人分享城市经济发展的成果，促进社会相对公平、和谐稳定；（2）积极推动民生型社会事业项目的公益化回归（教育、医疗、住房、公交等），完善与市场经济体制配套的公共服务体系和国民福利体系；（3）稳步推进社会事业单位适应市场化的改革，全面激发社会发展潜力与活力，充实市场经济体制和公共服务体系交融所带动的社会部门的经济创造力；（4）培育并重塑民间社会组织的社会主体地位，建立一套有中国特色和符合国际大都市特点的城市社会建设与社会管理机制，形成党领导下，政府、市场、社会、公民间合作伙伴式的社会治理体系；（5）以基层社区民主治理为试点，加快政治体制改革进程，建立一个具有透明性、责任性、法治化的公共服务型政府，和科学化、民主化、社会化、规范化的政府决策机制。

Abstract

It is stated, in this report, that a reform in social management system constitutes a substantial part in the whole institutional reform. In 2008, Shanghai municipality has confronted various circumstances and problems in social management, which urges a better-functioning management system while putting forward imperatives of deepening the current reform. Taking a thorough look of the social management reform, the new perspectives of “party’s leadership, governmental accountability, social assistance and public participation” are the well-defined “governance” structure with multi-layer forces, featured with Chinese characteristics. This structure has integrated the theoretical elements of new public administration, changing from an authoritative “government” to pluralist “governance”. Shanghai municipality has steadily made creative efforts in managing social stability, reforming Hukou system, monitoring social organizations and establishing a professional team of social workers, which reveals progress as well as challenges.

As to the reform in public goods and services provision, this report has featured several chapters in public housing and education system, both having huge impact on people’s well-being and human development. After a 30-year economic reform and the Opening-up policy, the public nature of these two areas has regained attention and urged profound study and solution to the prevailing bottleneck. Meanwhile, as an increasingly pluralized and internationalized metropolitan, the demand for spiritual life has come to the surface as a “common need”. The report also spares some parts in discussing the government role in providing religious services, and how the religious associations, organizations and individual believers can contribute positively to the contemporary society.

To deepen the reform in social insurance scheme has been a fairly important agenda to the Shanghai municipality. Since 2006, many social policies have been promulgated and amended in Shanghai. This report has studied institutional reforms concerning the disadvantaged group, basic pension system and medicare system, particularly dwelling on the social policies aiming at the township residents and migrant workers. The reform

places two imperatives: on one hand, it should transform the existing system; on the other hand, it should meet the ever-emerging new demands. In sum, Shanghai has established a social insurance scheme which has a wide cover, basic standard, a pluralist form and a multiple provision.

Furthermore, this report has raised several suggestions as follows:

(1) Along the path from a subsistence society to a developmental society, the municipality shall keep track of the medicare, education, housing and pension system, completing a fairly-distributive resource structure in order that more people can benefit from the overall economic development and more justice and stability can be guaranteed;

(2) The municipality shall actively advocate the public nature of social services, such as education, medicare, housing and public transportation, to establish a welfare system along with the market economy;

(3) The municipality shall proceed with the marketization of public service units to stimulate potential and vigor and to benefit from the integration between market and public service;

(4) The municipality shall cultivate and re-address the vital role of civil society, establish a social administration system integrating both Chinese elements and international practices, and formulated a social governance structure under the CCP's leadership and multi-stakeholders' partnership;

(5) The municipality shall carry out experimental practices in democratic governance in sub-district communities to accelerate the political reform, establish a transparent, accountable and legal-based government which endeavors to provide public services, and set up a scientific, democratic, socialized and regulated decision-making mechanism.

目 录



导论 深化社会体制改革，推动社会转型改造 卢汉龙 / 001

社会管理制度：走向善治

上海社会稳定管理政策经验总结与创新策略

..... 陶希东 杨 雄 包志勤 虞 浔 / 036

户籍制度与上海人口管理改革思路探讨 彭希哲 郭秀云 赵德余 / 062

上海社会工作专业化与职业化发展状况 张宇莲 彭善民 / 090

浦东深化改革中的社会组织成长与发育 郑乐平 / 114

上海共青团对青年社会组织的枢纽式管理：以汶川地震为例 苏 萍 / 139

公共产品和公共服务：更好地满足需求

公共教育服务体系改革与发展 徐冬青 / 154

作为公共文化空间的宗教活动场所的合理布局 晏可佳 / 168

创建具有中国特色上海特点的住房保障制度 董佳懋 / 178

农民工纳入城镇住房保障体系研究 范冬梅 / 192



社会保障制度：从碎片化走向整合

上海特殊困难人群社会保障体制的改革与完善

..... 孙克勤 吴瑞君 韩 俊 / 215

上海养老保险改革的回顾与展望 戴律国 / 248

上海医疗保险制度的改革评述 杨 昕 胡苏云 / 262

上海小城镇保险制度评析 胡苏云 杨 昕 / 282

上海综合保险制度发展评估及对策研究 周海旺 高 慧 / 312

附 录 / 324

后 记 / 335

CONTENTS



Table of Content

Introduction: To Deepen the Institutional Reform and to Fulfill
the Social Transition

Lu Hanlong / 001

Social Management System: to Good Governance

Practices and Innovation Strategies of Social Security Management
in Shanghai

Tao Xidong, Yang Xiong, Bao Zhiqin and Yu Xun / 036

Hukou System and the Reform of Demographic Management

Peng Xizhe, Guo Xiyun and Zhao Deyu / 062

Specialization and Professionalization of Social Workers in Shanghai

Zhang Yulian, Peng Shanmin / 090

Growth and Development of Social Organizations in Pudong Reform

Zheng Leping / 114

The Monitoring Role of Shanghai Youth League Upon Youth Organizations

—A case Study of Wenchuan

Su Ping / 139



Public Goods and Social Services: to Meet the People's Demand

Reform and Development of A Public Education System	<i>Xu Dongqing</i> / 154
Reasonable Location of Religious Sites as Public Cultural Space	<i>Yan Kejia</i> / 168
Innovation in Housing System in Shanghai	<i>Dong Jiamao</i> / 178
How the Urban Housing System May Cover Migrant Workers	<i>Fan Dongmei</i> / 192

Social Insurance System: From Fragmentation to Integration

Reform on the Social Insurance System For the Disadvantaged Group	<i>Sun Kegin, Wu Ruijun and Han Jun</i> / 215
The Past and Future of the Pension System Reform in Shanghai	<i>Dai Liqiao</i> / 248
Analysis of the Medicare System Reform in Shanghai	<i>Yang Xin, Hu Suyun</i> / 262
Analysis of Shanghai Township Social Insurance Scheme	<i>Hu Suyun, Yang Xin</i> / 282
Assessment of Shanghai General Social Security Scheme and Related Policies	<i>Zhou Haiwang, Gao Hui</i> / 312
Appendix	/ 324
Epilogue	/ 335

导 论

深化社会体制改革，推动社会转型改造

卢汉龙*

摘 要：本年度的社会发展研究报告重点分析和报告上海社会体制改革方面的成绩与问题。报告认为，随着中国经济的不断增长和市场经济制度不断完善，社会领域出现的现代化转型趋势十分明显，社会体制的建设和进步成为一个重要的保持经济有效增长的可持续发展问题。改革需要深化到社会体制的层面并带动整个政治体制和文化意识形态的转变。上海在这方面的发展趋势尤为显著。

报告分析了上海社会分化和结构转型所面临的特点，从三个方面讨论了上海在社会体制改革方面的近期进展情况：社会管理体制、公共物品和公共产品，社会保障体制。分析指出：上海社会管理体制的格局正在走向政府和社会的“善治”（Good Governance），公共服务和公共产品的主要问题集中在教育和住房如何更好地满足社会大众的需求，社会保障制度如何避免以“身份”建制的“碎片化”趋势所带来的弊端等。报告并对上述三个方面的改革与发展问题提出了政策建议和前景展望，希望继续以深化社会体制改革来改造我们的社会，推动社会的现代化转型。

基本背景与报告主题

2008 年是我国实行改革开放三十周年。“三十年”本身只是一个时间数量的

* 卢汉龙，研究员，上海社会科学院、社会发展研究院院长。



概念，可是作为中国现代化发展道路中历史性转变的过程，年数积累的沉淀和对持续再发展的预期确实有着不平凡的意义。时代是由人创造的，三十年是一个完整的代际更替。对于新生的一代而言，中国人素有“三十而立”的说法。那么作为社会机体，人们同样看到经过三十年的改革与开放，新生的中国特色的市场经济制度基本建立起来，并正在日益走向成熟。中国社会也面临着一个大的转型，深化社会体制改革，并通过体制来改造我们的社会已成为必然的趋势和新的历史任务。

2008 年全国在总结三十年发展经验与问题的基础上认清形势、前瞻今后的发展进程方面做了许多工作。上海市决策咨询委员会从年初起组织了上海改革开放三十年成绩和经验的研究，从改革开放、经济、社会、政治、文化等各个领域开展了系统的经验总结和发展趋向的探讨。同时，上海市委对如何实现上海的社会建设开展了专题的研究，寻求纲要性的意见。2008 年也是上海“十一五”规划（2006～2010 年）执行的第三年。上海市发改委对规划中期的执行情况做了调查和研究评估，并向市人大常委会做了汇报。

2008 年也是大事频仍，经济与社会发展面临重大挑战与转机的年份。从年初的南方冰、雪灾到 5 月汶川大地震，特大自然灾害的肆虐伴随着境内外反动和不友好势力的甚嚣尘上。同年 8 月，我国成功举办了北京奥运会，神舟七号飞船成功完成发射回收和出仓遨游太空的计划。世界经济形势恶化和国际金融风暴等一系列不可测外部因素，以及全国在物价、股市、房市、食品安全等各个方面所暴露的问题再次使中国坚信唯有坚定不移地深化改革与开放，全心全意落实科学发展观，才是中国得以进一步发展进步的出路。根据中央的战略部署，上海市委在 2008 年 10 月启动了贯彻党的“十七大”精神，深入学习贯彻科学发展观活动。计划分两批在一年半时间里，紧紧围绕加快推进“四个率先”这一基本载体，紧紧抓住举办世博会这一重要契机，努力把深入学习实践科学发展观贯穿于加快“四个中心”和社会主义国际大都市建设的全过程。

由此，如何在党中央提出的深化改革与开放，学习实践科学发展观的战略部署中加强经济、社会、政治、文化、生态的建设成为全国和本市当前与今后发展中的核心问题。社会领域归根到底是关于“公共的”（Public）领域。我国经济体制实行市场化改革以来，人们越来越清楚地认识到，由于市场的基本原理是个

体（包括个人、企业、机构、部门）通过理性的盘算来合理配置资源，追求利益和效能的最大化，经济体制的市场化改革从根本上讲是对私人价值的认同并提供制度上的合法性基础。改革与开放三十年后的今天，经济领域的私人性（Private）特征越来越明显，经济领域与社会领域的关系体现为私人性和公共性之间的关系也愈来愈被人们所认同。经济领域的市场化改革在解放生产力、创造物质财富的同时，必然带来对市场生产关系与社会关系的调整，带来对公共性实现的社会领域建设的问题，市场自发形成的商品化生产关系需要在人的社会性意义上加以改造，社会建设的任务越来越迫切。

2002 年党的“十六大”以来，在完善市场经济制度，提高党的执政能力，实现科学发展的战略目标下，中央十分及时地提出了加强社会建设的任务，并且把深化政治体制和社会体制的改革提上了日程。胡锦涛总书记在“十七大”报告中（2007 年 10 月）更是明确提出，必须在经济发展的基础上，更加注重以改善民生为重点的社会建设，提出从教育、就业、分配、社保、医疗等方面入手，力争实现人民群众“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。可见社会体制改革，主要涉及社会事务管理的相关体制及公共政策。它是介于经济与政治之间，又同经济与政治紧密相关，既相互促进，又相互制约的相关体制。其作用在于更好地规范和管理社会组织、协调社会矛盾、保证社会公正，提供社会保障、完善公共服务。要建立与市场经济体制相适应的新的教育体制、卫生体制、科技体制、文化体制、户籍管理制度、社会就业制度、社会保障制度、公共基础服务设施建设制度及落实相关的公共政策。充分发挥政府的社会管理职能和社会组织的自治功能，建立协调发展的社会机制和社会形态。所以，“社会建设”领域是一个内涵和外延相当丰富的概念。而社会体制的改革是一个社会改造的过程，是社会建设中的核心内容。

本年度的“上海社会发展蓝皮书”确立以“深化社会体制改革”为主题来盘整上海近年来在社会领域建设的经验，重点突出当前在社会体制改革方面深化的内容和需要切实解决的问题。我们将在紧密结合上海社会建设三十年的实践及地方特点的基础上，突出重点，针对上海近期社会结构和社会分化的状况与动向，从公共政策的角度分别对社会管理、公共服务、社会保障体制中的一些关键性问题有针对性地展开报告。