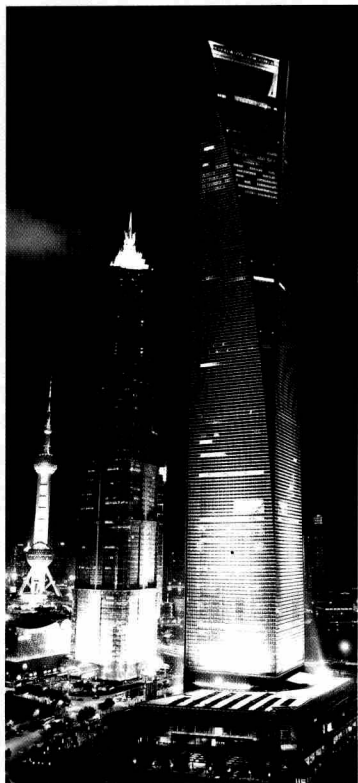


· 本课题得到上海浦东新区社会发展基金会资助 ·

2008 浦东新区 社会发展 报告

浦东—复旦社会发展研究会 编



上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

2008 浦东新区社会发展报告/浦东-复旦社会发展研究会编. —上海: 上海人民出版社, 2008
ISBN 978-7-208-08366-0

I. 2... II. 浦... III. 社会发展—概况—浦东新区—2008
IV. D675.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 210224 号

责任编辑 刘耀明

装帧设计 甘晓培

2008 浦东新区社会发展报告

浦东-复旦社会发展研究会 编

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

上海锦佳装璜印刷发展公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 8.25 插页 4 字数 170,000

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08366-0/D·1518

定价 60.00 元

2008 浦东新区社会发展报告编审委员会

顾 问：徐 麟 胡 炜 张学兵 王生洪 秦绍德
 张定鸿 韩坤林 戴海波 王午鼎 林泉璋
 张耀伦 栾国梁 臧新民 张恩迪 陈南岗
 王家桢

2008 浦东新区社会发展报告编辑委员会

主 编：马伊里 曹锡康 彭希哲

执行主编：陈家华

委 员：（以姓氏笔画为序）

万其刚	马伊里	卢国雄	华海旦	邹锦标
宋宪东	张浩光	杜永法	陆康强	陆萍萍
陈家华	曹锡康	盛国生	梁 鸿	彭希哲
戴星翼				

序

徐麟

《浦东新区社会发展报告》坚持以客观的视角、实证的方法记录和分析浦东经济社会发展的实践，已经编写到第十四本，我对有关部门和专家的不懈努力表示衷心的感谢。

今年是我国改革开放30周年，也是浦东开发开放18周年。经过18年的开发建设，浦东经济社会发生了历史性变化、实现了跨越式发展。当前，浦东开发开放站在了新的起点上，党的十七大要求浦东新区在改革开放和自主创新中发挥重要作用，市委、市政府要求我们在上海加快推进“四个率先”中发挥示范带动作用、在加快建设“四个中心”中发挥核心功能作用，对我们加快科学发展、促进社会和谐提出了更高要求。我们将在加快经济发展、加速经济转型的同时，全面加强以改善民生为重点的社会建设，不断加大民生投入力度，不断增强政策设计的科学性、前瞻性，让人民群众从浦东开发中得到更多实惠。

作为一项国家战略，浦东开发开放的任务远未完成。实现浦东经济社会又好又快发展，我们不仅要解放思想、敢闯敢试，而且要善于借助外力、用好外脑，集中各方智慧和力量。我们衷心希望以《报告》为平台，凝聚更多的专家学者对浦东进行跟踪研究，积极为破解改革发展的瓶颈和难题献计出力。衷心祝愿浦东新区与复旦大学的合作结出更加丰硕的果实！

教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度,使新区生均教育经费、生均公用经费和教职工待遇在上海全市处于中上水平。同时,也加大了教育事业的基础设施建设、配套设施建设和安全设施建设的力度。

在加大财政投入的同时,新区教育部门着力于提高教育质量,促进教育公平,深化教育事业体制改革,促进新区教育的均衡发展和内涵发展。在具体工作方面,新区推出各项举措促进新区教育事业均衡发展,提高教育事业的可及性和满意度。

1. 合理统筹教育资源,确保新区民众受教育的权利。新区认真完成校舍的建设和设施的配备,确保列入2007年新开办计划的16所公建配套学校、幼儿园按时保质地交付使用。投入了2055万元为农民工子弟学校进行安全、卫生设施改造和基本教学设备的配备,完成了80所农村学校信息化环境建设工程。同时,配合做好“新区学前教育三年行动计划”中的硬件配备工作,积极应对即将到来的入园高峰。

2. 加强教师交流力度,提高城郊师资队伍整体水平。新区遵循“政策引导、区域统筹、因地制宜、城郊互动”的原则,开展城区学校教师到郊区学校任教、师资状况相对较好的学校派教师到需加强学校任教、教师从超编学校到缺编学校任教、郊区学校教师到城区学校培训等工作,2007年共有32所学校的42名优秀教师组团前往14所学校参加支教,14所需加强学校派出42名教师参加培训,另有6所学校结对互帮,互派教师共计18名。除了开展支教外,新区还对结构性缺编学校以教师调剂方式解决相关问题;对整体缺编的需加强学校,在引进新教师的政策上予以倾斜;继续挑选优秀干部到郊区偏远地区薄弱学校和需加强学校任职;继续推进城郊办学联合体和结对帮困工作。

3. 开展新一轮校长聘任,为教育事业

均衡发展配备人才队伍。新区教育系统共聘任校长299名,从重点中学交流到初级中学任职5人,全系统干部交流幅度为37.8%,由此进一步加大了城郊单位之间领导干部的交流力度,促进了年轻化、专业化、知识化的人才梯队建设,为城郊教育事业的均衡发展提供了人才保障。

4. 加强民工子女学校管理,确保民工子女受教育的权利。为全面提高现有农民工子女学校的办学水平,新区在投入资金改善学校硬件设施的同时,出台了《浦东新区民办农民工子女学校申办办法》和办学标准,鼓励、支持已备案登记并符合条件的农民工子女学校转为具有独立法人资质的民办学校。目前已有4所农民工子女学校申办为民办学校*,并在这4所学校中实行政府购买学位,学校按公办收费标准收费,由区财政根据社会事业扶持政策给予民办学校一定的生均补贴。

●深化医疗卫生体制改革,提高居民健康水平

2007年,新区财政投入医疗卫生领域的经费达50123.04万元,在经费获得保证的情况下,新区不断加强公共卫生建设、改善医疗服务质量,创新和完善卫生事业管理体制和工作机制。2007年,新区医疗卫生事业各项指标(除财政投入外)均增长显著,尤其是职工人数和卫生技术人员总量增长很快,从而大大提高了医疗卫生资源的可及性,改善了居民“看病难”的问题。

2007年新区推出一系列具体措施改善居民的医疗条件。一是整合资源,协调发展,努力促进城郊医疗资源的公平合理配置。

1. 加大卫生投入,优化卫生布局,丰

* 另有3所原本地民办学校亦招收农民工子女入学。

表 1.20 新区主要年份卫生事业若干指标

年 份	1995	2000	2005	2006	2007
卫生事业单位数(个)	—	—	630	651	693
区财政经费投入(万元)	13797.2	27850.4	34429.9	34697.8	50123.0
职工人数(人)	10505	11385	11858	12824	15740
卫生技术人员(人)	8107	8810	9794	10427	12467
执业(助理)医师	—	—	4726	4792	5265
固定床位(张)	5163	6947	6520	7652	8078
房屋建筑面积(万 m ²)	26.10	35.14	55.90	66.75	69.08
平均每诊疗人次医疗费(元)	73	97	144	142.81	142.17
平均每出院者住院医疗费(元)	1309	2696	5901	5965	6824.41

资料来源：《浦东新区社会事业统计年鉴》(1996、2001、2006—2008)。

从 1995 年至 2008 年，新区医疗卫生事业获得了长足发展，房屋、床位等硬件设施均有大幅增长，有效地满足了居民对医疗卫生的需要，为提高居民健康水平提供了重要的物质保证。但同时也应该看到，在这 13 年间，平均每一诊疗人次医疗费用增长了近 2 倍，平均每一住院病人医疗费用增长了 5 倍多，医疗费用增长过快、“看病贵”问题十分突出，这一现象应该引起高度重视。

富区域卫生资源。2007 年新区新引进了两所三级医院，对二级医院进行大规模的改扩建，进一步完善社区卫生服务中心的布局，鼓励社会资本参与医疗事业发展，促进医学检测的发展和加强医院急救建设。

2. 深入开展传帮带活动，发挥优质医疗服务的辐射作用。根据农村社区卫生服务中心的需求，继续加强医学专家支援农村卫生的工作，组织了仁济、曙光、东方等 7 家三、二级综合性医院的 94 名副高级以上职称的专家对口支援农村 17 家社区卫生服务中心，开展带教、指导、培训等工作。全年新区共聘任医院院长 35 名，从二级医院交流到一级医院 5 人，卫生系统干部交流幅度为 24.4%，从而促进了城郊医疗卫生队伍的协调发展。

3. 推进医疗联合体工作，提高区域农村医疗卫生服务质量。新区选择高桥地区的第七人民医院与周边的 4 所社区卫生服务中心试点推进医疗机构的区域纵向合作，在它们之间建立技术、检验、信息等资源共享、双向转诊的医疗联合体，力争一般常见病、多发病在区域内得到有效诊治。第七人民医院建立转诊的绿色通道，给

予转诊病人以优先救治，并按社区转诊病人减免相应的费用，受益人群已达 5000 多人次。

4. 采取分层培训逐级提高的措施，加强郊区卫生队伍建设。按照《新区科教兴医三年行动计划》，新区重点加强郊区社区卫生服务中心全科医师队伍建设，政府对全科医师培训给予补贴。日前，全区 807 名应培训对象全部参加了岗位理论培训，社区临床医生中全科医师的比例得到了较大提高。同时，实施了乡村医生参加专业学历教育和定期到社区卫生服务中心进修培训制度，以提高乡村医生的技术水平。日前，已有 127 名乡村医生通过成人教育招生考试，进入医学大专班学习；424 名乡村医生参加了市远程教育统考，合格率为 96.7%。

5. 大力实施科教兴医战略，加强人才队伍建设。新区成立了卫生技术培训中心和 9 个“浦东新区卫生专业能力培训基地”，负责各类卫生技术人员任职后的继续医学教育。同时，开展特色专科、医学领先人才、中青年业务骨干的评审工作，深化住院医师规范化培训，对完成第一阶段

培训者，可申请同济大学同等学力临床医学硕士专业学位。此外，组织开展了覆盖全区医疗机构的医务人员专业业务水平考试；评选出2007年度新区“卫生系统医疗特色专科”、“卫生系统医学领先人才”、“卫生系统中青年业务骨干”、“卫生科技项目”等。

二是创新医疗卫生管理机制，提高资源使用质量。

1. 创新社区卫生管理机制，合理配置卫生资源。为了降低居民的医疗服务费用，控制社区卫生服务中心的运行成本，新区实行了社区卫生服务中心收支分开核算，社区卫生服务中心收入全部上交医疗保险管理中心，支出实行全面预算管理的制度。同时实行医疗保险总额预付制度。在收支分开核算的前提下，由医疗保险管理中心根据医疗机构功能布局、规模效应、服务质量、服务数量等因素，核定社区卫生服务中心医疗保险预付总额额度，避免出现“抢盘子”现象。2007年，社区卫生服务中心的患者满意率提升了1.4%，看病的次均费

用下降了4.32%。

2. 培育发展社会中介机构，提高卫生行业管理的专业化水平。新区卫生管理部门与新区医学会、卫生协会进行了项目合作签约，将由社会组织承担的部分社会卫生管理和公共服务事项委托给医学会和卫生协会，进一步促进了医学会、卫生协会向社会组织转化，使医学会、卫生协会回归真正意义上的社会团体。同时，充分发挥了新成立的“上海瑞尔医院管理评估咨询中心”的作用，让其作为中立的第三方对医疗机构实施评估，该中心已受委托对

表 1.21 2007 年新区医疗保险收支情况

年 份	2006	2007
投保单位数(户)	19500	21500
缴纳医疗保险费(万元)	275100	317800
参加人数(万人)	87.41	90.52
医院医疗保险费用(万元)	162958	172833
医疗保险申报(万元)	139950	153500
个人支付(万元)	21879	26883

资料来源：《浦东新区社会事业统计年鉴》(2008)。

2007年，新区医疗保险事业得到较快发展，投保单位、参保人数、医疗保险费都有显著增长。我国个人承担的医疗费用比例过大，“看病贵”是群众反映非常强烈的问题。大力发展医疗保险事业是解决“看病贵”问题的有效途径。

29

表 1.22 2007 年新区医疗机构收入支出情况

		单位：万元		
指 标	合计	区级医院	社区卫生服务中心	中医医疗机构
医疗收入	127811.17	99211.03	25112.86	3487.28
医疗支出	177397.46	120291.93	50449.18	6656.35
药品收入	153590.76	76591.01	68976.56	8023.19
药品支出	131944.85	68908.07	56174.54	6862.24

资料来源：《浦东新区社会事业统计年鉴》(2008)。

从医疗机构的收支情况来看，医疗服务价格过低、药品价格过高的情况仍然存在。在社区卫生服务中心和中医医疗机构中，医疗支出均为医疗收入的2倍左右。在财政补贴没有显著增长的情况下，这一缺口需要由药品收入来弥补。“以药养医”的模式扭曲了医疗价格结构，导致了医疗卫生领域的诸多问题。适度提高医疗服务价格，抑制药价虚高现象，使医疗价格结构回归合理比例，再通过加大财政投入以及实施有效的风险分担机制来降低病人个人承担的份额，是解决当前“看病贵”问题的根本出路。

专栏 1.2 浦东新区社区卫生服务中心发展状况

党的十七大确立了我国到2010年初步建立覆盖城乡基本医疗卫生服务制度,为居民提供安全、有效、方便和价廉的公共卫生服务体系和基本医疗服务体系的目标,为我国近期医疗卫生事业发展指明了方向。城市社区卫生服务系统是这一制度体系的重要组成部分。浦东新区高度重视社区卫生服务工作,截至2007年底,以原有的地段医院为基础,整合存量卫生资源,共建社区卫生服务中心30个、社区卫生服务站64个,初步形成了与行政区划和服务人口相结合的城市社区卫生服务网络体系。新区财政卫生总投入和社区卫生总投入均有较大幅度增长,而社区卫生总投入的增幅更大,卫生财政支出已明显向社区倾斜。从人财物考核社区卫生投入情况显示,无论从用房面积、卫生技术人员数、病床数,还是设备配置,新区大部分社区卫生中心都高于上海市或者全国标准。

社区卫生服务中心承担着预防、保健、健康教育、计划生育、医疗、康复等六位一体的职能,新区社区卫生中心在预防和计划生育方面做得比较好,在2007年以100分为满分的绩效评估中,第一类疫苗接种率的平均分数为94分,孕产妇系统管理率为87分;医疗服务做得也不错,医生日均门诊次数达到18.2次,而2006年上海市卫生部门医院医生日均担负工作量为9.8次。相比之下,其他一些服务则未能深入开展,如60岁以上老人、慢病病人、残疾人、低保人员等重点服务人群的社区健康管理工作的绩效评估都在50分以下,健康教育为65分。从居民调查的结果显示,普遍认为上门服务和家庭病床的需求没有得到满足。实际

上,疫苗接种和孕产妇管理在社区卫生中心成立之前就已全面开展。总的来说,社区卫生中心的工作还没有明显的进步,怎样将六位一体的功能变成具体的工作目标并切实有效地开展起来,是社区卫生服务中心管理者应该思考的问题。

新区需要加强对社区卫生服务中心的绩效管理。目前,绩效评估由财政部门做,而绩效管理是卫生部门的责任,二者如不能结合起来,绩效评估的功能就很难奏效。首先,财政拨款要同具体服务项目紧密结合。六位一体是一个非常开放的工作指南,卫生部门首先应该根据本地区的特点和居民的需求,按重要性给具体的服务项目排序,同时对每一项服务给出明确的定义,例如对高血压患者的管理应该做哪些服务。然后,财政根据财力按项目的重要性拨款。只有这样,才能清楚地考核社区卫生服务中心是否有效地完成了政府为居民购买的服务,而公共财政拨款才能真正满足居民的需求,使群众受益。其次,新区可以将政务公开政策落实到让居民参与社区服务中心的管理工作中,让居民对本社区卫生服务中心的服务有话语权。居民要有正常的渠道反映对社区卫生服务中心的需求,同时对财政拨款有监督的权力,对社区卫生服务中心的负责人有问责和考核的权力。社区卫生服务中心是由政府在收支两条线政策的支持下让人人享有基本医疗服务的机构,如果没有以项目为基础的预算拨款,没有以居民实际需求为导向的服务目标,没有社区居民有效地参与管理,社区卫生中心就无法真正承担起社会赋予的健康管理重任。

俞卫李 华

区属30家社区卫生服务中心开展了中期绩效考评工作。新区还委托曙光医院管理新区传染病医院和肺科医院,推进了中医防治传染病临床基地的建设。

3. 结合医院管理年活动,加强对医疗机构的监督管理。2007年,新区把医院管理年的活动范围扩大到各级各类医疗机构,组织专家对区属二级专科医院、一级医院及民办医院进行了全覆盖的督查,进一步规范了医疗机构的药品使用和管理,同时,严格质量控制检查,促进了医疗机构医疗质量的进一步提高;在医疗机构设立公示栏,对监督信息进行公示,保护患者的知

情权,增强了医疗机构依法行医、规范执业的自觉性;此外,加强对民办医院的监督指导,促进了民办医院的健康发展。医疗卫生管理部门与公安、工商等部门及街镇联手,开展了打击非法行医专项工作,取缔无证行医窝点815个。

4. 加强卫生执法监督,营造有序规范的社会环境。2007年,新区共出动各类卫生监督力量3.5万人次,完成各类监督检查2.86万户次、监测7.89万项次,合格率达99%;立案处罚481件,比上年增长14.8%;罚没款金额100余万元,比上年增长90.6%;杜绝了重大饮用水污染和重大公共卫生安

专栏 1.3 努力提高居民健康水平,为群众谋福利

在国家医疗保障方案还没有最后出台的这段时间里,看病贵、看病难依然是一个人们关注的问题。新区社会发展局调动行业积极性,努力挖掘潜力,有效配置部门资源,为提高人民群众健康水平做了一些有意义的工作。

1. 大力推进中医药产业发展,弘扬传统医学。研究制定了《浦东新区创建国家中医药发展综合改革试验区方案》,从创新中医药管理体制机制、优化中医药医疗服务体系、完善临床人才培养的教育体系、建立中医药临床研究体系、完善中医药产业研发体系、建设与完善一批公共服务平台等六个方面拟定了25项主要任务,进一步凸现中医药特色建设,推广中医适宜技术,夯实中医药群众基础,发挥中医药在预防、治疗、康复、保健、养生等方面的优势,为人民群众提供简便价廉的优质中医药服务。目前,“张江中医药国际博览园”项目方案已经过前期专家论证,并经区长办公会审议通过;“中医医疗服务体系”项目已形成较详细的实施方案;“中医药产业研发创新体系”项目评审共有中医药大学等9家单位的10个项目列入立项资助范围。“张江国际中医药产业基地”项目已编制了选址初步规划。

2. 开展卫生实事工程建设,为群众提供免费医疗救助。新区有50个村卫生室标准化建设列入了上海市政府2007年实事工程项目,目前卫生室的标准化建设已经全部完成。积极落实市政府的“白内障贫困患者免费实施复明手术”实事工程,为196名贫困老人实施了复明手术。开展新区红十字迎世博现场初级急救培训实事项目,年内培训6700名救护队员,并普及培训社区居民6万多人。

3. 推进健康城区建设,提高公共卫生保障服务水平。启动《新区第二轮健康城区建设三年行动计划》,通过了上海市爱国卫生运动委员会办公室的检查。实施《新区第二轮公共卫生体系建设三年行动计划》,新区疾病预防控制中心在6个功能区域设立了分中心。组织开展《上海市预防和控制慢性非传染性疾病中长期规划(2001-2015年)》的中期评估,对新区学校的传染病防治等进行了监督检查。实施了第五轮全球基金防治结核病项目,对外来人员的结核病治疗和检查提供补贴。协助新区妇女儿童工作委员会做好“为本市退休及生活困难妇女免费安排妇科病及乳腺病筛查工作”项目。

浦东新区社会发展局卫生处

全责任事故的发生。

●文化事业和文化产业齐头并进，开创文化发展新局面

2007年，新区财政文化事业投入10887.8万元，比上年增长93.97%；人均财政投入56.96元，比上年增长90.31%。财政对文化事业的投入总额和人均投入都几乎翻了一番，是新区社会事业各行业中财政投入增幅最大的。

在加大财政投入力度的同时，新区动员社会各界参与浦东文化建设，做优文化服务，做强文化产业，做亮文化品牌，开创了浦东文化发展的新局面。目前，新区共有文化事业单位12个、职工213人。其中有公共图书馆3个，藏书146.8万册；文物机构4个，文物藏品72693件，文物保护单位53个；群众艺术馆、文化馆4个，举

办展览15个，组织文艺活动1534次；放映电影3118场，观众125.6万人次。

新区通过一系列措施推进文化事业和文化产业的发展。一是加强公共文化硬件设施建设。继续推进浦东图书馆（新馆）、张闻天故居等文化设施的建设，继续加大功能区域的文化设施建设，外高桥、三林世博和金桥功能区都加快了公共文化中心项目的建设，建成了一批街镇级文化中心、文化广场、居委（小区、村委）活动室、农村文化信息化基层综合服务点、农家书屋等。二是创新公共文化服务模式，丰富群众文化生活。新区探索建立了公共文化服务内容配送机制，由政府采购向街道社区和农村配送各类文艺演出和电影；利用节假日和大型活动组织各类节庆群众文化活动；利用新区图书馆的资源延伸服务，提

表 1.23 2004—2007 年新区文化事业投入比较

年 份	2004	2005	2006	2007
文化事业单位数	17	21	12	12
职工人数(人)	340	495	293	213
区财政经费投入(万元)	2845.10	3807.54	5613.10	10887.80
人均财政投入(元)	15.73	20.60	29.93	56.96

资料来源：《浦东新区社会事业统计年鉴》（2005—2008）。

在财政投入大幅增长的情况下，加强对文化事业单位的绩效考核，保证经费得到更合理有效的利用是一项迫切需要开展的工作。此外，文化事业的发展不应该过多依靠财政投入，而应该依靠社会和市场的力量，促进文化产业化经营。政府应该切实转变职能，主要承担制订和执行引导、扶持和鼓励文化产业化发展的政策，以及努力营造良好的文化市场发展环境。

表 1.24 2004—2007 年新区文化事业发展状况比较

年 份	2004	2005	2006	2007
公共图书馆藏书量(万册)	119.16	130.52	136.00	146.80
图书馆总流通人次(千人次)	1438.00	1499.00	1692.00	1799.00
书刊外借册次(千册次)	1074.00	995.90	833.00	1428.00
文物藏品(件)	585	1893	75490	72693
电影观众人数(千人次)	395.99	145.11	1084.06	1256.00

资料来源：《浦东新区社会事业统计年鉴》（2005—2008）。

文化事业服务对象数的波动表明：只要能够改善馆藏数量质量，提高管理服务水平，借阅图书仍然是市民重要的文化生活。同理，电影观众的增加需依靠电影市场的开发力度。

表 1.25 2004—2007 年新区公共图书馆经费支出情况

年份	人员工资 (千元)	税金 (千元)	社会保障 费(千元)	修缮费 (千元)	新增馆藏 购置费(千元)	合计 (千元)
2004	3826	35	1294	34	4127	9316
2005	3056	44	1277	353	4650	9380
2006	5877	117	1082	1324	4150	18200
2007	8920	136	941	1526	3803	25167

资料来源:《浦东新区社会事业统计年鉴》(2005—2008)。

公共图书馆应该是为市民读书学习提供条件和服务的机构,联系表 1.24 的数据,公共图书馆藏书量、图书馆总流通人次和书刊外借册次 3 项主要指标增长速度缓慢,甚至一度大幅减少的情况,我们也许应该考虑,公共图书馆是否也要精简人员,提高管理和服务的质量和水平,提高经费使用的合理性和有效性。

高图书馆公共资源的利用效率。三是努力打造浦东的文化活动品牌。原有的上海浦东国际音乐嘉年华、东方市民音乐会、张江科技文化节、浦东合唱节得到进一步提升,加拿大“太阳马戏团”、上海国际少儿艺术博览会等一批国际、国内知名的文化活动项目落户新区,一批国际知名乐团和剧目在新区上演。同时,鼓励本地创作,对重点文化团体和民间文化活动项目进行资助扶持,使以本地人才、本地题材创作的文艺节目也获得很大的成绩。四是积极保护非物质文化遗产,对本地一批民间文化艺术制定保护规划,落实保护措施。五是加快推进新区文化产业发展。2007 年张江文化创意产业基地已引进企业 210 家,建立了投融资服务平台,初步形成网络游戏、动漫研发、影视后期制作和创意设计四大主导产业。

新区公共图书馆经费支出增长较快,从 2004 年的 931.6 万元增加到 2007 年的 2516.7 万元,年增长率达 39.3%,但其中人员工资增长所占比例较大,尤其是基数较大,所以新区公共图书馆经费支出的很大一部分用于人头费,新增馆藏购置费处于下降态势。

从新区公共图书馆经费支出的结构来看,2004—2007 年,用于人员工资方面的支出占总支出的 1/3 左右,特别是 2006 年、2007 年,公共图书馆经费支出总额大幅增长之后,用于人员工资的支出更是远远超出用于购置馆藏的经费支出,并在新增馆藏购置费连年大幅减少的同时,人员工资连年大幅增加。

● 坚持群众体育和竞技体育两手抓,切实增强群众体质

2007 年,新区财政共投入 5346.64 万元发展体育事业,比上年增长 22.95%;人均投入经费 27.97 元,比上年增长 19.73%,使新区的群众体育和竞技体育均获得很大的发展。新区共有体育事业单位 8 个、职工

33

表 1.26 2006—2007 年新区体育事业投入情况

	2006 年	2007 年	增长率(%)
区财政经费投入(万元)	4348.6	5346.64	22.95
人均财政投入(元)	23.36	27.97	19.73
体育事业单位数(个)	8	8	0
职工人数(人)	201	353	75.62

资料来源:《浦东新区社会事业统计年鉴》(2007—2008)。

新区投入体育上的财政开支相当于投入民政方面的 40% 以上,相当于投在医疗卫生事业上的近 11%。体育高强度投入换来奖牌的荣誉,但更应注重基本的生活质量。事实证明,财政有能力做一些直接改善百姓生活困境的事情的。所以,制定标准和政策的上级部门的理念更应与时俱进。

附录

一、开拓的足迹：浦东社会工作10年

浦东，这块改革开放的热土，在创造了无数经济奇迹的同时，孕育着中国社会工作在实务领域的起步与发展。1997年，浦东新区率先引进社会工作专业毕业的大学生充实到基层社区，开启了社会工作在实务领域发展的序幕。经过10年的探索与实践，“社会工作”这个陌生的概念正在被越来越多的人理解与认同，一支职业化、专业化的社工队伍正在迅速形成。社会工作在浦东的率先实践，不仅在浦东经济社会转型期发挥着不可替代的重要作用，对全市乃至全国都具有积极的先导意义。

—

作为全国改革开放的前沿与试验地，浦东新区更早地遇到一系列日益复杂的社会问题。专业社会工作的出现，是浦东新区经济社会协调发展的必然。

（一）社会工作在浦东率先发展，是“以人为本”发展观的客观需要。空前的经济社会快速变革，在给浦东发展进步带来巨大活力的同时，也使各种复杂多样的社会问题和社

会矛盾迅速凸显，如劳资纠纷、下岗失业、失地农民、外来人口、精神健康、贫富差距、城乡差别、社会管理等，“以人为本”的发展观要求在处理复杂社会问题时，更注重人文关怀的价值导向。因此，培养造就一大批社会工作专业人才，参与解决多样性、个性化的社会问题，能够使浦东在转变经济发展方式中更具可持续发展后劲。

（二）社会工作在浦东率先发展，是浦东创新社会管理体制、提高公共服务水平的历史选择。随着浦东改革进程的不断加快，越来越多的“单位人”转变为“社会人”，原先隐含、消化在单位内部的问题转变为显性的社会问题，原来由单位承担的功能大量转由社会承担，传统的社会管理体制和公共服务方式已难以适应新的形势。创新社会管理体制，整合社会管理资源，改进公共服务方式，不断提高社会管理和公共服务水平，社会工作人员和专业方法的介入，使社会管理体制在与经济发展互动时，能更有效地化解、预防社会矛盾，维护和促进社会和谐。

（三）社会工作在浦东新区率先发展，是浦东新区创新党的社会工作方法、增强党的

执政能力的内在要求。在浦东新区,基层社区广泛吸纳社会工作者,充分发挥他们近距离接触群众、第一时间反映人民群众需求的专业优势,把党和国家的政策和温暖,用科学的方法送进千家万户,从而密切党同人民群众的血肉联系,不断拓展党的社会工作领域,丰富党的社会工作内容和方法,使党的执政能力在基层得到增强和巩固。

二

10年来,浦东新区在推进社会工作专业化、职业化过程中进行了大量的实践与探索。目前,浦东新区约有社会工作人员1.8万人,其中具有专业背景、获得职业资格证书、从事社会工作的专业社会工作者250余人。

(一) 社会工作领域的有序拓展

早在1997年,浦东新区就开展了社会工作人才的引进集聚工作,在全国率先引进专业社会工作人员到社区从事社会工作,成为浦东新区开展基层社会工作的一支新生力量。在加强专业人才引进集聚的同时,浦东新区大力推进社会工作组织机构的建设。1999年成立浦东社会工作者协会,并通过工作坊、沙龙等形式开展了专业社会工作。2000年,上海东方医院、育英学校、潍坊、沪东街道分别成立四个社工部,在全国卫生系统、学校和社区率先开展专业社会工作。之后,在总结经验的基础上,又相继在市儿童医学中心等十几家医院和38所中学开展社会工作实践。2003年,全国第一家民间专业社工服务机构——乐群服务社和第一家用社会工作专业方法为流浪乞讨人员提供专业服务的机构——阳光慈善救助社在浦东新区成立。此外,全市性司法领域的三个社会团体也分别在浦东新区设立了工作机构。近年来,浦东新区社会工作领

域不断扩大,不仅限于传统的民政工作,还涉及社区党群、社区矫正、青少年、禁毒、教育、卫生、老年人、宗教民族、家庭、计划生育等领域,为社会工作人才队伍建设提供了发展平台。

(二) 社会工作推进格局逐步形成

在推进社会工作人才队伍建设和发展中,浦东新区坚持社会工作建设管理和服务保障并举,注重从各个层面加强和完善社会工作队伍建设的工作体系,初步形成了由新区组织部(人事局)、劳动保障(民政)局、社会发展局、司法局、公安局、总工会、团区委、妇联、社会工作者协会、上海市慈善基金会浦东分会等党政群部门和社会组织相互协同的建设管理体系,以新区社会工作者协会为主导的行业管理体系,以“乐群”、“新航”、“阳光”、“自强”、东方医院社工部、香山中学社工站等为品牌的实务操作体系,以四惟社会工作者培训中心、映绿公益事业发展中心、展望计划办公室等机构为主体的教育培训体系,以复惠社工评估中心等社会组织为主体的监督评价体系,以非营利机构孵化中心、映绿公益事业发展中心、新区志愿者协会、新区社会组织服务中心为主体的支持保障体系,以及以“阳光驿站”为品牌的社区党务工作和党员服务体系等,形成了政府主导、行业管理、社会组织相互支撑,社工发挥骨干作用、志愿者积极参与的社会工作新格局。

(三) 社会工作职业化、专业化准入制度初步建立

在职业准入制度推进方面,2000年,浦东新区社会工作者协会受中国社会工作者协会委托,组织专家着手研究社会工作国家职业标准,并与2004年6月经国家劳动和社会保障部组织国内外专家评审通过后,正式颁布在全国实施。从此,社会工作作为职业在

国家层面被正式纳入了职业序列。在此基础上,浦东新区积极开发岗位资源,制定和出台了相关政策文件,明确岗位开发的工作要求以及任职条件,指导推进社会工作岗位开发,建立社会工作人才职业化发展机制。2004年,在区人才交流中心的支持指导下,浦东新区花木街道开始采用人才派遣的方式,在社区管理和社区服务领域内设置专门的社会工作岗位,对岗位要求和人员素质要求进行科学划定,并建立统一、分门别类的岗位职系。

在专业化方面,大力开发服务项目,加强专业培训。近年来,浦东新区大力推进社会工作专业服务项目的开发,逐步形成了“糖友乐”、“康乐坊”、“耆英社”、“亲子乐园”、“历奇辅导”等服务糖尿病患者、老年人、青少年的特色社会工作服务项目,为有志于投身社会工作的人员提供更多的专业工作机会,既为居民和社区提供了专业化的服务,也促进了社会工作人才的锻炼成长。同时,浦东新区坚持专业化社会工作人才发展战略。为保证社会工作队伍的专业理论素养和专业工作技能不断得到充实与提高,浦东新区以社会工作者协会为依托,建立社会工作人员培训中心,为社会工作从业人员提供专业知识和技能的培训服务,为参加社会工作任职资格考试的人员提供辅导。目前,已拥有浦东新区社会工作者协会四惟培训中心(社会工作资格证培训)、映绿公益事业发展中心(公益组织能力建设)等培训机构,为社会工作人才队伍建设提供了能力建设的支持平台。多年来,开展社会工作培训已达6500人次,参加培训的学员中有210多名获得了上海市社会工作师证书,40多名获得了社会工作国家四级资格,全国仅有的3名社会工作国家三级资格获得者全部在浦东新区。

三

10年的实践和探索,使浦东新区社会工作无论是组织机构、工作体系,还是人员素质、专业水平都取得了长足的发展,一些好的经验做法值得回顾总结。

(一)始终坚持走“大社工”发展路子。浦东新区社会工作从起步阶段就坚持“大社工”的发展理念,将社会工作的服务领域拓展到社区、党群、民政、卫生、教育、计划生育、司法、劳动保障、工、青、妇等众多领域,为各领域社会工作人才的建设提供了新的契机。如浦东新区组织部针对非公企业党建缺乏职业化、专业化党务干部的情况,积极探索党务干部社会化配置机制,按照“社会化招聘、契约化管理、专业化培训、职业化运作”的思路,探索了基层党务工作者职业化的新途径,初步形成了一支职业化的基层专职党务工作者队伍。目前,浦东新区已有学校社工站38家、医务社工站10家、专业社工团体8家,并在新区21家养老机构中开展了社会工作服务,初步建立了多元化的社会工作推进模式。

(二)始终坚持党委领导、政府牵头、政策保障。浦东新区区委、区政府坚持在社会管理中发挥推动和引导作用,积极推进社会事业管理体制和运行机制改革,支持和鼓励各类人才到浦东从事社会管理和服务工作,推动和引导社会工作人才的培育和成长。在政策制度上,先后出台了一系列政策,推动社会工作职业化、专业化、社会化发展。2003年,规定在民政、教育、医疗、卫生等领域内设立社会工作岗位,并要求有专业背景的人员从事这些岗位的工作。在区人大通过的浦东新区“十五”、“十一五”规划中,都有明确的社会工作发展的规划要求。2007年,在反复酝

酿的基础上,制定下发了《浦东新区社会工作人才队伍建设三年(2007-2010年)发展纲要》,以专项政策规划的方式,明确了今后一个阶段社会工作人才建设、发展的目标和措施。在扶持发展上,积极为社会工作的发展提供物质基础和资源保障,并向第一线社会工作者倾斜。通过政府购买服务的方式,初步建立起了浦东新区公共财政体系中对社会工作事业的支持模式。

(三)始终坚持政府、社会互动合作关系的构筑。职业化的社会工作需要社会组织的广泛参与,社会工作发展到一定阶段后,社会组织应成为运作的主要载体。在浦东新区社会工作发展过程中,始终活跃着一批公益性社会组织,它们在社会工作的第一线,有效地承接了政府转移的职能,形成了政府、社会组织和社会多赢的局面。社会工作的社会化运作,首先体现在管理方面,经过多年的实践摸索,浦东新区社会工作机构逐渐确立了自主性管理模式,在组织框架、决策机制、人力资源、财务管理、项目管理等各方面充分发挥社会化、民间化管理的优势,调动民间组织的积极性和主动性,保证了社会工作专业性的充分发挥。其次,采用项目化运作模式,在项目申请、项目管理、项目实施、项目经费使用及项目评估等方面严格把关,促使社会工作机构切实提高服务水平、提升专业技能。再次,浦东新区政府通过社会组织提供的需求信息制定科学的政策,社会组织则通过把握政府的政策方向来确定自己的服务重点,从而建立起良性的、相互促进的互动式合作关系。

(四)始终坚持专业实务能力的提高和品牌示范的引导。在推进社会工作人才队伍建设的进程中,浦东新区通过加强典型宣传和开展大型活动,塑造社会工作品牌,稳步拓展社会工作的影响力。浦东新区注重对社会工

作中具有代表性的组织机构和创新人才的宣传,利用它们的社会影响力来促进社会事业发展和社会工作人才的建设。1999年,浦东新区在全国城市基层率先成立了浦东新区社会工作者协会,并通过多年努力,不仅使浦东新区社会工作者协会的行业规范工作、乐群服务社的民间服务工作、张江高科技开发区综合党委的专职党群工作、阳光慈善救助服务社的救助管理、东方医务社工部的医务社工、香山中学的学校社工等等逐步成为社会工作的品牌,而且催生了以展望计划创立者符钢战、非营利机构孵化中心主任吕朝、映绿公益事业发展中心主任庄爱玲、浦东社会工作者协会副会长段慧霞、嘉兴大厦联合党支部书记汪敏君、潍坊社区阳光驿站周亚英工作室的创办者周亚英等为代表的一批社会工作领军人才。这些品牌机构和领军人才有的已经逐步成为社会工作事业发展运作的品牌和典范,有的在国内形成了一定的知名度,发挥着突出的示范引领作用,不仅有力地推进了社会工作服务领域的拓展和服务项目的开发,也促进了社会工作人才的集聚、培育和成长。

四

尽管浦东新区在社会工作人才队伍建设方面起步较早,出台了一系列政策措施,也取得了一定的工作成效,但总体而言,浦东新区的社会工作人才队伍建设仍处在起步阶段。随着政府管理体制改革的深化,加强社会管理和公共服务,推进社会工作人才队伍建设的任务将会更加迫切。为此,浦东新区社会工作的发展要与时俱进,在政府支持、专业实务、机构能力、职业精神和团队文化等方面更上一层楼。

(一) 加大对社会工作的财政扶持力度。探索在财政体系中建立社会工作发展专项资金,用于扶持社会工作机构发展,鼓励社会工作人才自主创业,进行社会工作培训补贴等,形成政府对社会工作发展资源扶持的制度保障。同时,加大推进和完善以项目为导向的政府购买服务机制,动员和要求各部门积极向民间组织转移和委托相关社会管理和公共服务项目,并通过完善项目经费核算和服务评估、规范服务购买流程等,确保费随事转,帮助和促进社会工作机构在参与项目投标竞争、提升专业水平和服务质量中建立健全自我生存和发展的机制。

(二) 立足“三化”,实现社会工作新提升。一是职业化发展。社会工作专业理念和价值要通过相关职业人群发挥社会功能来实现,要让社会工作专业发挥其应有的社会功能,就要推进社会工作职业化。要立足职业化,着力形成社会管理和公共服务领域的社会工作职位序列和岗位体系。

二是专业化提升。社会工作专业化是社会分工的要求,是社会工作规范化的要求,是有效提供社会服务以满足社会需求的要求。要着眼于专业化来推进社会工作人才队伍建设,坚持改善存量、做强增量,按照专业化、

复合型的原则,大力开展多种类型和形式的社会工作培训,不断提升社会工作人才综合素质和能力,争取使浦东新区率先成为专业实务领军人才的高地。

三是社会化运作。社会工作社会化主要包含体制机制社会化、资金来源社会化、工作人员社会化和工作模式社会化四个方面内容。要特别注重民间组织孵化器的作用,拓展社会工作人才队伍成长发展的领域和施展才能的空间,要始终把社会化作为立足点,特别要着眼于推进政社分开和政府职能转变,把社会组织的发展作为突破口,鼓励和促进社会组织快速发育,为社会工作人才提供更大、更广阔的成长发展空间和施展才能的舞台。

(三) 走进百姓,促进社会和谐。社会工作要以人为本,融入社区、走进百姓,满足居民的真实需要。要增强对社会需求的敏感性,把社会需求作为社会工作服务项目存在的前提。要依托社区已有资源,提供专业性服务,更好地发挥各种资源的社会服务功能。要立足社区实际,走出一条个性化的发展之路,为促进社会和谐作出新的贡献。

期待着浦东新区社会工作取得更大的成就!

马伊里

附录

二、大力推进城郊一体化，开创浦东和谐教育新局面

浦东新区城郊基础教育管理体制调整，是新区区委、区政府为落实上海市基础教育工作会议精神而采取的重大举措，对于推进新区的郊区城市化、村民市民化、城乡一体化，率先实现现代化的总目标具有十分重要的意义。经新区区委、区政府批准，新区从2003年秋季新学期起，调整基础教育两级政府分级管理的体制。此次调整工作涉及新区当时的13个镇的镇管公办及镇办学校共86所。新区政府在学校经费、教师购房贷款贴息、基建项目和资产等方面与各镇政府交接后，实行统一管理，以逐步缩小城区与郊区学校之间在办学条件、师资水平和教育质量等方面的差距，促进城郊教育一体化发展，努力开创新区和谐教育的新局面。

一、提高认识，加强领导，形成合力

新区面积570平方公里，2007年末常住人口为305万人，其中非户籍人口超过100万人。浦东开发开放18年来，在新区各级党委和政府的重视下，经过教育工作者的积极努力，教育规模不断扩大，效益不断增强，形成

了较为完备的基础教育体系，基本满足了新区经济、社会快速发展和人口导入对教育的需求。从1993年建区以来的14年间，新区中小幼学生数占全市比例从1/9上升至近1/6。与此同时，郊区基础教育也有了较快发展，2002年末，新区13个镇共有镇管公办、镇办学校86所，其中完中13所、初中12所、小学34所、幼儿园27所，学生数、教职工数以及资产均占全区教育各项总量的1/5左右。

新区建区以来，在郊区教育管理和资金筹集方面一直实行区、镇两级政府分别管理和筹集财政补助经费的体制。应该看到，在建区初期，由于农村地域较广，区级财力尚不充裕，推行区、镇二级财政管理体制在一定程度上调动了镇政府办基础教育的积极性，较好地克服了区级财力不足的困难，使郊区基础教育在一个时期内取得了较大的进步。但是，随着新区社会经济快速发展，区级财力增长迅速，区政府对基础教育投入力度不断加大，城区和郊区基础教育的差异日益扩大。主要体现在：

1. 镇财政对教育的投入水平滞后于区财政，城郊教育经费投入差距有进一步拉大的